Rapport
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2005-2006

Tome II

Faits saillants

Le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006* et les *Faits saillants* sont disponibles dans notre site Web.

English version of these highlights is available on our Web site.

Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 30 % de fibres recyclées après consommation et 70 % de fibres vierges non imprimées mais recyclées.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 2006

La présente brochure est une version succincte du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*. Elle regroupe les principaux constats et les recommandations découlant des travaux que les équipes de vérification ont menés à terme ces derniers mois.

Cette forme allégée vise à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. J'espère ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets abordés, apprécieront cette brochure conçue pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi qu'elle ne saurait se substituer au rapport détaillé. Aussi, j'invite le lecteur à prendre connaissance de son contenu intégral. Ce dernier présente, de manière détaillée, le fruit des missions de vérification et des travaux d'autre nature, en plus d'exposer le point de vue des entités.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES[1]

		Page
Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE	
	Introduction	5
	Vérification des sociétés d'État	5
	Dépôt des rapports annuels de gestion à l'Assemblée nationale	7
	États financiers consolidés du gouvernement du Québec	9
	Sujets examinés en 2005-2006, mais n'ayant pas fait l'objet d'un rapport	10
	Sommaire du contenu du présent tome	11
	Conclusion	16
Chapitre 2	GESTION DES INTERVENANTS EXTERNES CONTRIBUANT AUX SERVICES PUBLICS D'EMPLOI	17
	Recommandations	19
Chapitre 3	GESTION DU BUREAU DU CORONER	21
	Recommandations	22
Chapitre 4	MAIN-D'ŒUVRE LIÉE AUX RESSOURCES INFORMATIONNELLES : BESOIN, DISPONIBILITÉ ET AFFECTATION	23
	Recommandations	25
Chapitre 5	MATIÈRES RÉSIDUELLES	28
	Recommandations	31
Chapitre 6	PROGRAMMES D'AIDES TECHNIQUES POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES	33
	Recommandations	35
Chapitre 7	VIGIE RELATIVE AUX GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS DU GOUVERNEMENT	
	Introduction	37
	Projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal	38
	Mise en œuvre du projet Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR)	41
Chapitre 8	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	
	Introduction	42
	Autorité des marchés financiers	44
	Commission de la construction du Québec	45
	Commission des services juridiques	46
	Corporation d'hébergement du Québec	47
	La Financière agricole du Québec et le Fonds d'assurance-récolte	48
ANNEXE A	RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION PARTICULIÈRE MENÉE AUPRÈS DE LA SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC	49
ANNEXE B	RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2006	58
ANNEXE C	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	61

1. Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.

1 OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes: le premier en juin et l'autre en décembre.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général en poste l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des sujets abordés dans l'ouvrage.

VÉRIFICATION DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

1.4 En avril 2006, le gouvernement a publié un énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État. Récemment, l'Assemblée nationale a confié à la Commission des finances publiques le mandat de tenir des consultations particulières à ce sujet. Puisque l'énoncé de politique traite de la vérification de ces sociétés, j'ai jugé opportun de communiquer mes commentaires à la Commission. J'ai été entendu par celle-ci le jeudi 2 novembre 2006.

1.5 Ensemble, les sociétés d'État visées par l'énoncé de politique engagent annuellement des dépenses de quelque 30 milliards de dollars et elles gèrent des actifs dont la valeur atteint près de 250 milliards. Elles procurent au gouvernement des revenus annuels presque équivalents à ceux provenant de l'impôt sur les sociétés privées, soit environ 4,5 milliards de dollars en 2005-2006. C'est notamment à cause de leur importance financière que, depuis la fin des années 1970, les vérificateurs généraux successifs ont recommandé au gouvernement de consolider le cadre légal de la gouvernance de ces sociétés.

1.6 J'ai indiqué aux parlementaires qu'à mon avis plusieurs mesures figurant dans l'énoncé de politique devraient contribuer à améliorer la gouvernance des sociétés d'État, notamment parce qu'elles renforcent les moyens dont disposent les conseils d'administration pour jouer leur rôle de supervision.

1.7 Selon cet énoncé, le Vérificateur général participera à la vérification des états financiers de toutes les sociétés d'État. Cette orientation est une amélioration réelle au chapitre du contrôle parlementaire dans la mesure où elle vient consolider le rôle traditionnel du Vérificateur général en matière de vérification financière.

1.8 L'énoncé de politique précise aussi qu'en règle générale j'exercerai seul la vérification. Toutefois, dans le cas des sociétés d'État à caractère financier ou commercial, je mènerai mes travaux en collaboration avec une firme privée dans le cadre d'une approche dite de covérification.

1.9 Concrètement, cette approche permettra que je sois dorénavant associé à la vérification des états financiers d'Hydro-Québec, de la Société des alcools du Québec et de la Société générale de financement du Québec. Je pourrai exécuter ces nouveaux travaux sans trop accroître les ressources que, globalement, je consacre à la vérification financière, puisque la covérification m'amènera à réduire les ressources que j'affecte actuellement à la vérification financière de la Caisse de dépôt et placement du Québec, d'Investissement Québec, de la Société de l'assurance automobile du Québec et de la Société des loteries du Québec (Loto-Québec).

1.10 Par ailleurs, j'ai rappelé aux membres de la Commission des finances publiques que, dans l'énoncé de politique, il n'y a aucun nouveau rôle ou mandat élargi quant à la vérification de l'optimisation des ressources réalisée par le Vérificateur général, mais seulement le maintien de la situation actuelle. L'énoncé de politique ne me permet toujours pas d'effectuer une vérification de l'optimisation des ressources auprès de certaines sociétés d'État – celles qui ont le statut d'entreprise du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général* – sans obtenir l'accord préalable de leur conseil d'administration. L'obligation d'obtenir cet accord est unique au Canada.

1.11 Dans le passé, mes prédécesseurs et moi-même avons soulevé cette question par souci de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les entreprises du gouvernement, ce qui relève de la mission du Vérificateur général. Étant au service de l'Assemblée nationale, le Vérificateur général effectue pour cette dernière des vérifications, là où elle lui en donne le droit.

1.12 L'exercice du contrôle parlementaire ne nie pas l'autonomie des sociétés d'État ; au contraire, ce contrôle est une conséquence de leur autonomie. Mes travaux de vérification viennent tout simplement soutenir les principes de transparence et d'imputabilité qui découlent de la latitude consentie à ce type d'entités.

1.13 Bien entendu, j'appliquerai la décision que l'Assemblée nationale prendra à cet égard.

DÉPÔT DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1.14 La *Loi sur l'administration publique* édicte que la priorité de l'administration gouvernementale est la qualité des services aux citoyens. Elle instaure un cadre de gestion axé sur les résultats et le respect du principe de transparence. Ce cadre de gestion concourt, entre autres, à la réalisation d'une reddition de comptes qui porte sur la performance et permet à l'Assemblée nationale d'avoir accès, au moment opportun, à une information pertinente sur les activités de l'administration gouvernementale.

1.15 La loi mentionne également qu'un ministre doit déposer à l'Assemblée nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes et des unités administratives relevant de sa responsabilité dans les 4 mois suivant la fin de leur année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours après la reprise des travaux de cette dernière.

1.16 J'ai évalué dans quelle mesure les 79 entités assujetties à la loi en 2004-2005 ont respecté les délais légaux pour déposer leur rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale pour les années 2002-2003 à 2004-2005. Les résultats de mon analyse sont présentés dans le tableau 1.

TABLEAU 1

DÉPÔT DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION

	2004-2005		2003-2004		2002-2003	
Moment du dépôt*	**Nombre d'entités**	**%**	**Nombre d'entités**	**%**	**Nombre d'entités**	**%**
Après la date limite						
Plus de 125 jours	7	9	6	8	4	5
De 6 à 45 jours	20	26	25	33	23	30
De 1 à 5 jours	12	15	2	3	3	4
	39	50	33	44	30	39
À la date limite ou avant						
De 0 à 20 jours	27	34	29	38	38	49
De 135 à 145 jours	13	16	14	18	9	12
	40	50	43	56	47	61

* Étant donné que l'Assemblée nationale ne siège pas de façon continue, nous ne présentons pas les intervalles de temps pendant lesquels les rapports ne pouvaient être déposés.

1.17 Des 79 entités, 40 ont rempli les exigences légales. C'est donc dire que près de 50 p. cent des entités assujetties à la loi n'en ont pas observé les prescriptions quant au délai. Rappelons que celle-ci accorde en pratique un délai de plus de 7 mois à la plupart des entités visées puisque l'échéance de 4 mois tombe le 31 juillet et que l'Assemblée nationale ne siège pas à ce moment. De fait, la reprise des travaux a lieu vers la mi-octobre. Si j'exclus les 12 ministères ou organismes qui accusent de 1 à 5 jours de retard, 27 entités ont déposé leur rapport annuel

DÉPÔT DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1.14

1.15

1.16

TABLEAU 1

	2004-2005		2003-2004		2002-2003	
Moment du dépôt*	Nombre d'entités	%	Nombre d'entités	%	Nombre d'entités	%
Après la date limite						
[illegible]	7	9	6	8	4	5
[illegible]	20	26	25	33	23	30
[illegible]	12	15	2	3	3	4
	39	50	33	44	30	39
À la date limite ou avant						
[illegible]	23	34	29	38	38	49
[illegible]	15	16	14	18	9	12
	40	50	43	56	47	61
Total	**79**	**100**	**76**	**100**	**77**	**100**

1.17

de gestion après la date fixée et 7 d'entre elles l'ont dépassée de plus de 125 jours. Le retard moyen de ces 7 entités a été de 165 jours; 2 d'entre elles ont déposé leur rapport plus d'un an après la fin de leur exercice financier.

1.18 J'ai demandé aux 27 entités les motifs qui expliquaient pareille situation. Elles ont invoqué les mouvements de personnel, le manque d'employés, les complications occasionnées par des retards dans le dépôt des plans stratégiques ainsi que des délais plus longs que prévu pour obtenir l'approbation ministérielle.

1.19 D'autre part, 70 p. cent de ces 27 entités étaient aussi en retard à des degrés variables pour l'année précédente. Plus de 30 p. cent, soit 9 entités, peuvent être qualifiées de retardataires habituelles; en effet, elles ont également dépassé le retard toléré (c'est-à-dire 5 jours et moins) pour l'exercice financier 2002-2003. Ces 9 entités présentent un retard moyen pour les trois années qui varie de 14 à 197 jours (tableau 2).

TABLEAU 2

LISTE DES NEUF ENTITÉS RETARDATAIRES HABITUELLES POUR LES ANNÉES 2002-2003 À 2004-2005

	Nombre moyen de jours de retard
Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé*	197
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	104
Curateur public du Québec	88
Bureau du coroner	58
Registraire des entreprises	50
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	39
Commissaire à la déontologie policière	28
Commission québécoise des libérations conditionnelles	22
Ministère des Relations internationales	14

* Le moment du dépôt du rapport pour 2002-2003 n'a pu être déterminé. Toutefois, la lettre de transmission au ministre est datée du 4 mars 2004. Le nombre moyen de jours de retard pour les deux autres années est de 197 jours.

1.20 Le fait que les rapports sont transmis après un aussi long laps de temps suivant la fin de l'exercice financier diminue leur utilité. Par exemple, l'étude éventuelle des rapports annuels de gestion par les parlementaires risque d'être fondée sur de l'information qui n'est pas à jour et qui est, de ce fait, moins pertinente. En outre, il est plus difficile de rectifier le tir si les résultats escomptés ne sont pas obtenus ou si les objectifs poursuivis par l'entité doivent être modifiés. Il est donc important que les entités concernées respectent les délais légaux pour les raisons que je viens de mentionner.

1.21 En septembre 2006, j'ai demandé aux 27 mêmes entités si elles prévoyaient adopter des mesures afin de respecter les prescriptions de la loi pour leur rapport de 2005-2006. La quasi-totalité, soit 26, ont mentionné qu'elles prendraient les moyens pour déposer leur rapport annuel de gestion dans les délais prévus par la loi. Le Curateur public du Québec compte notamment sur la réforme de ses systèmes pour respecter les délais légaux et il ne croit pas améliorer son délai avant cette réforme.

1.22 En date du 9 novembre 2006, j'ai fait un suivi des dépôts des rapports annuels de gestion pour voir si des mesures avaient réellement été mises en œuvre dans le but de respecter les délais prescrits pour l'exercice 2005-2006. J'ai constaté une amélioration notable de la situation puisque seul le Curateur public du Québec parmi les 9 retardataires habituelles n'avait pas encore effectué son dépôt. Pour ce qui est des 18 autres entités qui avaient déposé leur rapport avec un retard de plus de 5 jours pour 2004-2005, 5 ont respecté les délais cette année et 10 sont de nouveau en retard; quant aux 3 dernières entités, leur situation n'a pu être examinée, car le dépôt de leur rapport annuel n'était pas arrivé à échéance.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

1.23 Le 24 octobre dernier, soit le jour même du dépôt des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006, j'ai transmis à l'Assemblée nationale un rapport spécial portant sur la vérification de ces états financiers. Ce rapport spécial est reproduit à l'annexe B du présent tome.

1.24 La vérification que j'ai effectuée à l'égard de ces états financiers ne m'a pas permis d'exprimer une opinion sur la fidélité de l'image donnée, selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada pour le secteur public. L'importance des répercussions que sont susceptibles d'avoir les deux restrictions que j'ai formulées dans mon rapport de vérification explique cette situation. La première restriction résulte de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celles du réseau de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement. La deuxième concerne le fait que le gouvernement utilise certaines conventions comptables qui diffèrent des PCGR. Par ailleurs, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai exprimé l'opinion que, à l'exception de la non-inclusion dans le périmètre comptable des entités des réseaux, dont je n'ai pu évaluer les effets, ces états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement au 31 mars 2006, selon les conventions comptables du gouvernement.

1.25 Plusieurs problèmes persistants m'ont amené à inviter le gouvernement à faire preuve de plus de rigueur et d'indépendance quant à l'information financière qu'il transmet aux parlementaires et aux citoyens afin de leur fournir un portrait aussi juste que possible des finances publiques. D'une part, le Québec est la seule province qui, en 2005-2006, n'a pas intégré, en tout ou en partie, les entités des réseaux dans son périmètre comptable. D'autre part, en plus du gouvernement fédéral, la majorité des provinces dressent leurs états financiers conformément aux PCGR qui leur sont applicables. Concernant la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, mes travaux ont révélé que le solde cumulé aux fins de cette loi a été établi par le gouvernement dans un respect technique de celle-ci et non dans son esprit. L'importance des montants qui n'ont pas été pris en compte au fil des ans dans la reddition de comptes effectuée aux fins de cette loi explique ma conclusion.

1.26 Lors du dépôt des Comptes publics et de mon rapport spécial, j'ai rencontré les membres de la Commission de l'administration publique de même que ceux de la Commission des finances publiques, réunis en séance de travail. À cette occasion, je leur ai présenté et expliqué les résultats de ma vérification. De plus, je leur ai fait part de l'ouverture manifestée par le gouvernement, qui se dit sensible à mes préoccupations relativement à la reddition de comptes sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Il ajoute qu'il s'assurera de dissiper toute ambiguïté quant à sa portée, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose sur le plan de la gestion des finances publiques.

SUJETS EXAMINÉS EN 2005-2006, MAIS N'AYANT PAS FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT

1.27 Pendant l'année 2005-2006, j'ai entrepris deux vérifications de l'optimisation des ressources que j'ai choisi de ne pas mener à terme, étant donné que des actions significatives avaient été accomplies par les acteurs concernés.

1.28 Ainsi, une étude préliminaire a été effectuée dans le réseau de la santé et des services sociaux au regard de la prévention et du contrôle des maladies nosocomiales dans les établissements. Avec l'élaboration du Plan d'action sur la prévention et le contrôle des infections nosocomiales 2006-2009, le ministère de la Santé et des Services sociaux a démontré sa volonté d'encadrer et de prendre en charge cette problématique en vue d'améliorer de façon bien concrète la qualité et la sécurité des soins offerts.

1.29 En raison de la présence du plan d'action, j'ai remis en cause la poursuite des travaux.

1.30 Par ailleurs, une vérification concernant la gestion des centres de détention a été interrompue au cours de l'année. L'entrée en vigueur prochaine de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* (prévue pour février 2007) m'a incité à prendre cette décision, notamment en raison des changements importants que la loi amènera à l'égard du système correctionnel et des centres de détention.

1.31 De plus, afin de faciliter la mise en œuvre de cette loi, le ministère de la Sécurité publique a produit un plan détaillé et les premiers changements organisationnels sont amorcés. Pour ces raisons, je considère que le moment pour exécuter ce mandat n'est pas opportun.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.32 Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.

1.33 Le **chapitre 2** a pour objet la **gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi.** Emploi-Québec, une agence du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, fait notamment appel à eux pour remplir sa mission. Ces intervenants offrent des mesures d'emploi, principalement aux participants de l'assurance-emploi et aux prestataires de l'assistance-emploi, dont le but ultime est l'intégration et le maintien en emploi de ces personnes. Puisque environ 480 millions de dollars sont consacrés annuellement à ces mesures, il était d'intérêt d'examiner la façon dont ces fonds publics sont gérés.

1.34 Les intervenants externes visés par le présent mandat sont définis comme étant des « ressources externes » de même que des établissements de formation. Les ressources externes mises à contribution sont en majorité des organismes à but non lucratif (OBNL), et la plupart sont des organisations communautaires.

1.35 Ma vérification a porté sur trois mesures importantes, soit les services d'aide à l'emploi, les projets de préparation à l'emploi et la formation de la main-d'œuvre. Je constate que l'utilisation des intervenants externes pour offrir ces mesures n'est pas faite avec un souci suffisant d'économie et d'efficience. Dans les faits, les ententes sont généralement signées d'année en année avec les mêmes ressources externes et il arrive souvent que les montants sont reconduits sans tenir compte suffisamment de l'atteinte des résultats et sans effectuer une évaluation adéquate des besoins. Notons que, comme bon nombre d'OBNL concernés par les mesures sont fortement financés par le gouvernement, une révision à la baisse de leur financement pourrait remettre en cause leur viabilité.

1.36 Par ailleurs, je signale dans mon rapport qu'Emploi-Québec ne s'assure pas de payer un juste prix. Peu importe le mode de financement en vigueur, l'agence paie habituellement aux ressources externes le montant prévu à l'entente même si le volume de candidats visé n'est pas atteint. Elle ne compare pas non plus le prix des services requis avec celui d'organismes similaires ou avec celui de services analogues offerts par le secteur privé. En ce qui a trait au suivi exercé sur les ententes avec les intervenants externes, aucune visite n'a été effectuée, au cours des années analysées, chez la moitié des ressources externes vérifiées.

1.37 En outre, les ressources externes produisent habituellement une reddition de comptes. Dans plus de 60 p. cent des cas étudiés, je n'ai pas retracé de preuve que la reddition de comptes exigée faisait l'objet d'une analyse. De plus, puisque Emploi-Québec n'a pas de portrait provincial de l'atteinte des résultats visés par les ententes, elle ne peut mesurer dans une perspective globale jusqu'à quel point les services obtenus des intervenants externes permettent le retour en emploi des participants aux mesures.

1.38 Concernant les interventions d'Emploi-Québec – ou des ressources externes, le cas échéant – auprès des individus, je constate que la documentation au dossier présente des lacunes. Ainsi, dans plusieurs cas, elle ne permet pas de constater qu'une évaluation adéquate des besoins de chaque personne a été effectuée, qu'un cheminement en vue de favoriser son retour en emploi a été élaboré et qu'un accompagnement structuré a eu lieu.

1.39 Pour ce qui est du **chapitre 3**, il traite de la **gestion du Bureau du coroner**. Le mandat de ce dernier consiste, entre autres, à rechercher de façon indépendante et impartiale les causes et les circonstances des décès obscurs ou violents, de manière à contribuer à la protection de la vie humaine.

1.40 De façon globale, j'observe que le Bureau est confronté à plusieurs problèmes complexes et importants qui perdurent et qui menacent son bon fonctionnement. Bien qu'il soit conscient de la situation, les démarches qu'il a entreprises jusqu'à présent n'ont pas encore permis l'application de solutions durables et économiques.

1.41 En matière d'économie, le Bureau n'a pas mis en œuvre tous les moyens nécessaires pour recouvrer les coûts de services dispensés à d'autres organismes gouvernementaux et il a assumé certaines dépenses qui auraient pu être prises en charge par d'autres.

1.42 Par ailleurs, même si une part importante de ses activités est réalisée par des coroners à temps partiel et des partenaires externes, l'entité n'a pas toujours mis en œuvre les moyens suffisants pour assurer la disponibilité des services qu'elle attend d'eux.

1.43 En outre, je relève des déficiences relatives à l'encadrement des membres du Bureau et au traitement de manquements éthiques. Je note également des tensions internes qui affectent le climat de travail. Enfin, l'information de gestion disponible et le contenu de la planification stratégique devraient être améliorés pour favoriser une reddition de comptes de qualité.

1.44 Le **chapitre 4**, quant à lui, porte sur la **main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles : besoin, disponibilité et affectation**. Pour 2004-2005, cette main-d'œuvre a représenté près de 75 p. cent des dépenses de l'Administration associées à l'informatique, soit des débours de 670 millions de dollars. De plus, le taux d'augmentation de ces débours est impressionnant. Dans ce contexte, je me suis intéressé aux moyens que les ministères et organismes ont retenus pour répartir le travail afférent aux ressources informationnelles de la façon la plus économique possible.

1.45 Des améliorations parfois notables devront être apportées. De fait, aucune des responsabilités exposées dans le Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique n'est propre à la main-d'œuvre affectée à ces ressources. Les récentes stratégies conçues par le gouvernement par rapport aux ressources informationnelles laissent aussi à désirer pour ce qui est de sa main-d'œuvre et des données recueillies sur celle-ci. Enfin, je constate l'absence de portefeuille d'investissement et de plan de main-d'œuvre types pour aider à répartir le travail de la manière la plus économique possible dans les ministères et organismes.

1.46 Par ailleurs, j'ai évalué si les entités possèdent les outils de gestion nécessaires afin d'assurer la répartition du travail la plus économique possible. Pour atteindre cet objectif, j'ai sondé le portefeuille d'investissement, le plan de main-d'œuvre et des plans d'affectation liés aux ressources informationnelles dont se sont munies trois entités gouvernementales. Mes travaux montrent que ces outils sont dans l'ensemble satisfaisants. J'ai toutefois constaté des déficiences qu'il importe de corriger. Parmi celles-ci, les critères de sélection des investissements ne sont pas intégrés dans les portefeuilles qui s'y rapportent ; par conséquent, les parties concernées ne sont pas en mesure de bien affirmer leur intention. De plus, les stratégies de main-d'œuvre énoncées par deux des entités vérifiées sont insatisfaisantes : les objectifs sont imprécis et il n'y a rien au sujet de la compétence du personnel de ces entités ainsi que des fournisseurs qui leur rendent des services professionnels. Les déficiences relevées m'amènent donc à conclure que les outils de gestion des entités ne permettent pas de déterminer leur besoin de main-d'œuvre au regard des ressources informationnelles et la disponibilité de celle-ci ni de cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail.

1.47 Vu ces résultats et en l'absence d'une stratégie gouvernementale sur le sujet, j'ai, de concert avec trois des entités vérifiées, profité de l'occasion pour mener une réflexion sur la manière de répartir l'ouvrage à réaliser entre les équipes de travail désignées soit par les entités, soit par de tierces parties. Les observations qui en ont découlé appuient diverses pratiques gouvernementales ou ministérielles en matière de sous-traitance. Cependant, elles ont établi que certaines activités en matière de ressources informationnelles devraient être effectuées en priorité par le personnel des ministères et organismes.

1.48 Le **chapitre 5** traite des **matières résiduelles**. L'élimination de ces matières entraîne son lot de préoccupations. Pour les atténuer, la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 oriente les interventions gouvernementales dans le domaine. Bien entendu, cette politique vise à ce que soit faite une gestion sécuritaire des matières à éliminer. Cependant, elle vise tout autant à mettre en valeur les matières résiduelles et à en diminuer la quantité à la source. Les travaux que j'ai menés m'ont permis de conclure par rapport à ces deux volets.

1.49 D'abord, j'observe que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ne peut actuellement exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles.

Sous sa forme actuelle, l'information qu'il possède ne lui permet pas de faire une juste appréciation des risques que les lieux d'élimination représentent. Par ailleurs, la planification des interventions n'assure pas une couverture adéquate des lieux. De plus, lorsque des inspections sont réalisées, la documentation relative à plusieurs dossiers est insuffisante, les infractions constatées ne sont pas toujours signifiées ou leur suivi laisse parfois à désirer. Le ministère a entrepris une démarche pour revoir l'ensemble de son processus d'inspection, ce qui devrait contribuer à corriger le tir au cours des prochaines années.

1.50 Ensuite, je note que la plupart des actions prévues dans la politique ont été accomplies en tout ou en partie depuis son entrée en vigueur. Toutefois, à deux ans de l'échéance, je conclus que la progression vers l'atteinte des objectifs est lente et que les résultats attendus à la fin de la période risquent de ne pas être au rendez-vous. J'ai cerné certains facteurs qui peuvent expliquer cette situation. Premièrement, le plan d'action initial n'a pas été mis à jour afin de refléter l'évolution au fil des ans. Deuxièmement, des actions essentielles pour la réalisation de la politique ont tardé à être mises en œuvre. Troisièmement, le suivi de la politique et la reddition de comptes à son égard n'ont pas été à la hauteur des attentes.

1.51 Le **chapitre 6** rapporte le résultat d'une vérification concernant les 19 **programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées** offerts par le ministère de la Santé et des Services sociaux. En 2005-2006, les sommes relatives à ces programmes ont été de 135,8 millions de dollars. Précisons qu'une aide technique est un appareil, un équipement ou un dispositif visant à corriger une déficience, à compenser une incapacité ou à réduire une situation de handicap. Ces aides, dont le coût d'acquisition est assumé par le gouvernement, sont accessibles aux personnes handicapées. Au Québec, 1,2 million de personnes vivent avec une incapacité permanente.

1.52 Je constate des lacunes au regard de la gestion de ces programmes par le ministère. En effet, ceux-ci se sont superposés au fil du temps et il y aurait lieu pour le ministère de procéder à l'évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques. À ce titre, le plan de modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor demande aux gestionnaires de s'interroger sur les programmes qu'ils administrent en fonction de cinq critères : rôle de l'État, efficacité, efficience, subsidiarité, capacité financière. Un tel exercice profiterait grandement aux programmes d'aides techniques, compte tenu notamment de leur cloisonnement et de leur sédimentation. De plus, il permettrait de faire en sorte que les programmes correspondent mieux aux besoins des citoyens.

1.53 Par ailleurs, je note qu'à cause de leur multiplicité, la gestion des programmes est complexe et la compréhension de ceux-ci ainsi que des règles qui s'y rapportent est difficile. Entre autres, les « portes d'entrée » à ces programmes sont nombreuses et chacun a ses règles, ses formulaires et ses processus administratifs. Cette absence d'harmonisation rend les programmes plus complexes et ne facilite ni leur gestion ni leur compréhension par la clientèle.

1.54 En ce qui concerne la Régie de l'assurance maladie du Québec, qui agit comme fiduciaire pour plusieurs programmes, je conclus que les processus en vigueur pour traiter les demandes de paiement des aides techniques comportent des inefficiences et que les contrôles en place ne portent pas sur l'ensemble des risques. Cependant, son processus d'acquisition pour deux des trois types d'aides dont nous avons examiné les programmes, soit les fauteuils roulants et les aides auditives, est adéquat. Enfin, le processus actuel de valorisation (tirer parti de façon maximale d'une aide récupérée) nécessite certaines améliorations.

1.55 Le **chapitre 7** porte sur ma **vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement**, soit les projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Montréal et la mise en œuvre du projet Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR).

1.56 La vigie relative aux projets de modernisation des CHU ayant débuté au mois de septembre, je livre dans ce tome mes premiers commentaires sur les projets du Centre hospitalier universitaire de Montréal et du Centre universitaire de santé McGill, qui cheminent depuis une dizaine d'années, ainsi que sur celui du Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine, qui a été lancé en 2000-2001. Les investissements qui y sont liés sont actuellement estimés à 3,6 milliards de dollars.

1.57 Mon objectif est d'obtenir l'assurance que les conditions devant être remplies pour assurer le succès des projets sont respectées.

1.58 Pour ce qui est du succès des projets, je constate que la structure actuelle de gouvernance comporte des risques au regard du respect des travaux, des coûts et de l'échéancier. Je fonde mon opinion sur deux raisons. D'abord, le partage des responsabilités entre le directeur exécutif et les CHU, deux parties prenantes ayant des objectifs différents, nuit à l'imputabilité. Ensuite, le directeur exécutif relève hiérarchiquement du secteur de la santé et des services sociaux. Des exemples de gouvernance de grands projets, ici et ailleurs dans le monde, montrent qu'on favorise généralement une plus grande indépendance des organisations qui dirigent les projets.

1.59 Je remarque que le gouvernement s'est déjà prononcé sur les coûts à respecter. À mon avis, il est maintenant nécessaire d'arrimer les travaux désirés, l'estimation de leurs coûts et leur échéancier.

1.60 Le gouvernement agit correctement en prenant le temps de préciser chacun de ces trois paramètres avant que les gestionnaires de projets et les professionnels passent à la phase de planification, c'est-à-dire celle où l'on élabore les concepts ainsi que les plans et devis préliminaires.

1.61 En ce qui a trait au projet SAGIR, je m'y intéresse depuis décembre 2004 compte tenu de son ampleur, des enjeux financiers qu'il comporte et de l'incidence des nouvelles pratiques qu'il instaure sur la productivité de l'appareil gouvernemental. Le premier des sept volets, approuvé en mai 2005 par le Conseil des ministres, vise à simplifier et à rationaliser la gestion budgétaire et comptable ainsi que l'acquisition de biens et de services.

1.62 Je constate des changements significatifs, à la hausse et à la baisse, au chapitre de la répartition des coûts du premier volet. Toutefois, le coût total demeure le même, soit 317,2 millions de dollars, et l'échéancier est respecté. Je signale cependant que la méthode de détermination des coûts réels est perfectible, étant donné des omissions de plus de 4 millions de dollars. Mes derniers commentaires à l'égard du projet, en décembre 2005, faisaient état de cinq risques; la plupart se sont amoindris. Par contre, je note deux nouveaux risques quant à la capacité de l'équipe de la Direction générale de SAGIR: mener à terme l'implantation du premier volet, vu les efforts additionnels qu'il lui reste à accomplir, et soutenir adéquatement les entités, nombreuses, qui exploitent le système ou le feront sous peu. Par conséquent, je compte demeurer vigilant.

1.63 Viennent ensuite, dans le **chapitre 8**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** effectués auprès de cinq entités.

1.64 Enfin, le lecteur trouvera trois annexes à la fin de l'ouvrage. Le rapport relatif à une vérification menée à la demande du gouvernement constitue la première. Ce rapport a été déposé distinctement à l'Assemblée nationale en novembre 2006. Ainsi, l'**annexe A** présente le *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de la Société des alcools du Québec.* L'**annexe B** reprend mon *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006.* Quant à l'**annexe C,** elle contient des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en juin 2006, à la suite de l'examen de certains de mes travaux.

CONCLUSION

1.65 Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.

1.66 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, parfois importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.

1.67 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

GESTION DES INTERVENANTS EXTERNES CONTRIBUANT AUX SERVICES PUBLICS D'EMPLOI

2.1 Emploi-Québec, une agence du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, a pour mission de contribuer à développer l'emploi et la main-d'œuvre, ainsi que de lutter contre le chômage, l'exclusion et la pauvreté dans une perspective de développement économique et social. Son réseau de quelque 150 centres locaux d'emploi (CLE), répartis dans 17 régions administratives, offre des services à la main-d'œuvre québécoise ainsi qu'aux entreprises.

2.2 L'agence fait notamment appel à des intervenants externes pour remplir sa mission à l'égard des services publics d'emploi. Les intervenants concernés par le présent mandat de vérification sont ceux qu'elle définit comme étant des « ressources externes » de même que des établissements de formation. Les ressources externes mises à contribution sont en majorité des organismes à but non lucratif (OBNL), et la plupart sont des organisations communautaires. Emploi-Québec leur verse environ 480 millions de dollars annuellement pour la prestation de services relative aux mesures actives d'emploi[1].

2.3 Les intervenants externes rendent des services dans le cadre de plusieurs mesures d'emploi. Parmi les plus importantes, nous retrouvons les services d'aide à l'emploi (SAE), les projets de préparation à l'emploi (PPE) et la mesure de formation de la main-d'œuvre (MFOR) – volet individu. Emploi-Québec et les intervenants externes signent annuellement des ententes concernant la prestation de ces services. Les mesures sont principalement destinées aux participants de l'assurance-emploi et aux prestataires de l'assistance-emploi. Le gouvernement du Canada contribue à leur financement lorsqu'elles s'appliquent aux participants de l'assurance-emploi.

2.4 La présente vérification a porté sur les trois mesures mentionnées précédemment. Elle avait pour but de nous assurer qu'Emploi-Québec utilise de façon économique et efficiente les intervenants externes pour offrir ces mesures. Les ententes signées se rapportant à celles-ci totalisaient 361,8 millions de dollars pour les années 2004-2005 et 2005-2006.

2.5 Nous avons mené nos travaux au ministère et, plus particulièrement, auprès d'Emploi-Québec. Ces travaux se sont déroulés notamment auprès de quatre directions régionales et de CLE dont elles sont responsables. Nous avons, entre autres, examiné des ententes signées par ces directions ou leurs CLE avec 66 intervenants externes, de même que certains dossiers d'individus concernés par ces ententes, soit deux personnes par intervenant. Notre vérification a touché principalement les activités réalisées entre 2003-2004 et 2005-2006.

1. Les mesures actives d'emploi représentent l'ensemble des interventions structurées d'Emploi-Québec qui visent notamment à aider les personnes dans leurs démarches d'intégration à l'emploi ou de maintien en emploi et à soutenir les intervenants externes qui offrent des services d'aide à l'emploi.

2.6 Nos travaux nous amènent à conclure que l'utilisation par Emploi-Québec des intervenants externes pour offrir les mesures d'aide à l'emploi (SAE, PPE et MFOR – volet individu) n'est pas faite avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.

2.7 Emploi-Québec n'a pas démontré qu'elle a effectué, préalablement à la signature des ententes avec les ressources externes, une évaluation adéquate des besoins, tant en ce qui concerne la nature du service que le nombre de participants visé. Les ressources externes ont toutefois présenté une offre de service dans 91 p. cent des cas, mais pour près de la moitié, il n'y avait pas de preuve de son analyse par l'agence. Il lui est donc difficile de justifier le bien-fondé des ententes signées. Dans les faits, elles sont généralement conclues avec les mêmes ressources externes d'année en année et il arrive souvent qu'elles sont reconduites sur le plan financier.

2.8 Il existe deux types de financement des ententes de service avec les intervenants externes: les coûts réels et le mode forfaitaire. En utilisant le mode forfaitaire, Emploi-Québec visait à établir un coût approprié et une meilleure équité dans le traitement des organismes. Les services ont été classifiés dans huit groupes et chacun possède sa fourchette de coûts par participant. Nous observons que les fourchettes sont très larges, ce qui n'assure pas un prix approprié. Pour les années 2004-2005 et 2005-2006, respectivement 44 et 48 p. cent des ententes que nous avons examinées ont été signées au niveau de la partie supérieure de la fourchette de coûts. De plus, peu importe le mode de financement, l'agence paie habituellement aux ressources externes le montant prévu à l'entente même si le volume de candidats visé dans celle-ci n'est pas atteint. Certains des services fournis par les OBNL sont aussi offerts par le secteur privé (par exemple, la rédaction de curriculum vitæ et les services d'orientation) et pourraient faire l'objet d'une comparaison afin de s'assurer de payer un juste prix, mais ce n'est pas le cas. Emploi-Québec ne s'assure donc pas de payer un juste prix.

2.9 Le suivi exercé sur les ententes avec les ressources externes comporte également des déficiences, de sorte qu'il arrive fréquemment qu'Emploi-Québec ne vérifie pas si les services sont rendus en fonction des objectifs visés ni si les ententes ont été respectées. Pour les années analysées, aucune visite n'a été effectuée chez la moitié des ressources externes que nous avons vérifiées. Nous n'avons pas retrouvé de justification au dossier à cet effet. Il en est de même pour le suivi et l'évaluation des services obtenus en vertu d'ententes avec les établissements de formation.

2.10 De façon générale, les ressources externes produisent une reddition de comptes. Dans plus de 60 p. cent des cas étudiés, nous n'avons pas retracé de preuve que la reddition de comptes exigée faisait l'objet d'une analyse. Les analyses qui avaient été effectuées étaient souvent incomplètes; par exemple, il n'y avait pas

d'analyse sur les ressources investies. De plus, n'ayant pas de portrait provincial, Emploi-Québec n'est pas en mesure d'apprécier adéquatement l'atteinte des résultats visés par l'ensemble des ententes avec les intervenants externes. Elle ne peut donc pas évaluer jusqu'à quel point les services obtenus permettent le retour en emploi des participants aux mesures.

2.11 Concernant les interventions auprès des individus, dans 47 p. cent des cas que nous avons examinés, la documentation au dossier ne permet pas de constater qu'Emploi-Québec – ou les ressources externes, le cas échéant – a fait une évaluation adéquate des besoins de chaque personne afin d'optimiser les interventions à son égard. Nous n'avons pas retracé le cheminement envisagé en vue de favoriser le retour en emploi de la moitié des participants. Dans une proportion de 68 p. cent, la documentation ne démontre pas un suivi suffisant pour témoigner d'un accompagnement dans un processus structuré tout au long d'une démarche vers l'emploi.

2.12 Il faut noter qu'Emploi-Québec a élaboré plusieurs procédures concernant l'ensemble des étapes relatives à la gestion des mesures d'emploi. La gestion est décentralisée en région et l'application de ces procédures manque de rigueur.

RECOMMANDATIONS

2.13 **Nous avons recommandé au ministère**

Justification des ententes

Planification et analyse des besoins

- **de justifier, par une analyse adéquate des besoins et selon les cibles contenues dans la planification régionale, le nombre de participants visé et, s'il y a lieu, le nombre de personnes pour lesquelles on envisage un retour en emploi apparaissant dans les ententes avec les ressources externes;**
- **de produire une demande de service complète;**
- **de s'assurer que la ressource externe fournit une offre de service et de procéder à son analyse de façon adéquate;**

Prix payé pour les services obtenus des intervenants externes

- **de s'assurer de payer un juste prix pour les services reçus des intervenants externes;**

Respect des ententes et information de gestion

Suivi des ententes

- **d'effectuer, selon ses procédures, un suivi quant au respect des ententes signées avec les intervenants externes;**

Information de gestion

- **d'obtenir des intervenants externes une reddition de comptes conforme aux exigences du guide à cet effet et de procéder à une analyse adéquate de celle-ci;**
- **de disposer de l'information nécessaire pour apprécier si les services obtenus des intervenants externes permettent l'atteinte des résultats attendus quant au retour en emploi des participants aux mesures, et d'ajuster ces services, le cas échéant;**

Interventions auprès des individus

- **de documenter adéquatement:**
  - **l'évaluation des besoins de chaque individu et la justification des mesures choisies;**
  - **le cheminement envisagé en vue de favoriser son retour en emploi;**
  - **les activités d'accompagnement offertes à l'individu dans un processus structuré tout au long d'une démarche vers l'emploi.**

3 GESTION DU BUREAU DU CORONER

3.1 Le Bureau du coroner est un organisme budgétaire qui relève du ministre de la Sécurité publique. Il compte 13 coroners permanents à temps plein, dont le coroner en chef et les deux coroners en chef adjoints, ainsi que 43 employés. La réalisation de ses activités repose pour une large part sur la collaboration des 75 coroners à temps partiel ainsi que sur celle de partenaires externes comme les pathologistes qui pratiquent les autopsies. Pour l'exercice 2005-2006, l'entité disposait d'un budget de 7 millions de dollars.

3.2 Les coroners ont pour mandat de rechercher, de façon indépendante et impartiale, l'identité de la personne décédée, le lieu, la date, les causes probables et les circonstances de son décès, et ce, dans tous les cas de décès obscur ou violent. Pour ce faire, ils disposent de deux moyens prévus par la loi, soit l'investigation et l'enquête. Chaque année, ils effectuent plus de 4 000 investigations. Quant aux enquêtes publiques, ordonnées par le coroner en chef, leur nombre varie d'une année à l'autre et il s'établissait à trois en 2005.

3.3 La présente vérification avait pour but de déterminer dans quelle mesure le Bureau du coroner applique de saines pratiques de gestion, et ce, avec un souci d'économie et conformément au cadre légal et réglementaire pertinent. Elle ne visait toutefois pas la qualité des travaux réalisés par le Bureau. Elle a porté sur les activités menées entre avril 2003 et mars 2006.

3.4 Le Bureau est confronté à plusieurs problèmes complexes et importants qui perdurent et qui menacent son bon fonctionnement. Bien qu'il soit conscient de la situation, les démarches entreprises jusqu'à présent n'ont pas encore permis l'application de solutions durables et économiques.

3.5 En matière d'économie, le Bureau n'a pas mis en œuvre tous les moyens nécessaires pour recouvrer les coûts de services dispensés à d'autres organismes gouvernementaux et il a assumé certaines dépenses qui auraient pu être prises en charge par d'autres.

3.6 Par ailleurs, le Bureau connaît des difficultés de recrutement de coroners à temps partiel. Malgré cela, il n'a pas planifié ses besoins en la matière ni mis en œuvre les moyens pour les satisfaire de façon optimale. Quant aux partenaires externes, il ne s'est pas toujours assuré de leur disponibilité. Les actions qu'il a entreprises jusqu'à maintenant pour veiller à assurer la continuité des services ont engendré des coûts et des délais supplémentaires.

3.7 L'encadrement des membres du personnel de l'organisation présente des déficiences, notamment au regard du processus d'évaluation du rendement et du traitement de manquements éthiques. Nous avons également observé des tensions internes qui affectent le climat de travail.

3.8 Enfin, nous avons constaté que l'information disponible est insuffisante pour appuyer adéquatement la gestion des activités du Bureau. De plus, le contenu de sa planification stratégique devrait être amélioré pour en faciliter le suivi et favoriser une reddition de comptes de qualité. Nous notons cependant que, de façon générale, l'entité se conforme au cadre légal et réglementaire pertinent.

RECOMMANDATIONS

3.9 Nous avons recommandé au Bureau du coroner

Ressources financières

- **de cibler les sources de revenus additionnels et d'économies potentielles;**
- **de prendre action pour récupérer les revenus et réaliser des économies;**

Contribution des coroners à temps partiel et des partenaires

- **de planifier ses besoins de coroners à temps partiel pour assurer une couverture régionale et de prendre les mesures adéquates pour les combler;**
- **de prendre les moyens pour s'assurer de la continuité des services dispensés par ses principaux partenaires de façon économique et durable;**

Ressources humaines

- **d'appliquer un processus rigoureux d'évaluation du rendement basé sur des attentes signifiées à l'endroit de son personnel régulier;**
- **d'élaborer et de mettre en œuvre des modalités d'application afin de favoriser le respect des règles déontologiques;**
- **de poursuivre ses efforts en vue d'améliorer le climat de travail;**

Information de gestion

- **de préciser ses besoins et de produire l'information de gestion nécessaire;**

Évaluation de la performance et reddition de comptes

- **de veiller à ce que sa planification stratégique tienne davantage compte des bonnes pratiques en la matière;**
- **de voir à ce que son rapport annuel de gestion permette de mieux évaluer sa performance.**

4 MAIN-D'ŒUVRE LIÉE AUX RESSOURCES INFORMATIONNELLES : BESOIN, DISPONIBILITÉ ET AFFECTATION

4.1 Les dépenses liées aux ressources informationnelles (RI) de l'Administration se sont élevées à 920 millions de dollars en 2004-2005. Parmi ces dépenses, celles concernant la main-d'œuvre se sont chiffrées à 670 millions de dollars. D'autre part, le taux de croissance des dépenses afférentes à la main-d'œuvre est impressionnant. Pour les 20 dernières années, les bilans du gouvernement montrent que le taux de croissance ayant trait à la rémunération du personnel lié aux RI est de 70 p. cent supérieur à l'indice des prix à la consommation du Canada. Le taux relatif à l'acquisition de services professionnels auprès de firmes privées l'est, quant à lui, de 270 p. cent. Pour ce qui est de la compétence de la main-d'œuvre, elle constitue une grande inconnue, étant donné que le gouvernement ne compile pas de données sur le sujet.

4.2 Il nous paraissait important d'examiner les moyens retenus par les ministères et organismes (M/O) pour que la façon de répartir le travail afférent aux RI soit la plus économique possible. Nous nous sommes intéressés à la répartition de l'ouvrage à accomplir entre les équipes de travail désignées soit par les entités, soit par de tierces parties tels le Centre de services partagés du Québec (CSPQ), les centres interministériels de services partagés, les fournisseurs privés. Lors de nos travaux, qui se sont déroulés de janvier à juin 2006, nous avons d'abord scruté les moyens élaborés par le ministère des Services gouvernementaux (MSG), le CSPQ et Services Québec. Nous voulions faire le point sur les mesures qu'il leur faut retenir afin que la façon de répartir le travail soit la plus économique possible. Nous avons ensuite évalué si les M/O possèdent les outils de gestion nécessaires pour déterminer leur besoin de main-d'œuvre à l'égard des RI et la disponibilité de celle-ci, cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail et affecter la main-d'œuvre de manière adéquate.

4.3 La vérification révèle que des améliorations parfois notables devront être apportées pour que l'on puisse répartir le travail afférent aux RI de la façon la plus économique possible. Ainsi, aucune des responsabilités exposées dans le Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique n'est propre à la main-d'œuvre affectée aux RI. Il n'est donc pas possible de savoir comment l'Administration veut planifier et coordonner la répartition des travaux de cette main-d'œuvre ; pourtant, les débours associés à celle-ci représentent près de 75 p. cent des dépenses liées aux RI pour 2004-2005.

4.4 Nos travaux montrent aussi que les récentes stratégies conçues par le gouvernement par rapport aux RI laissent à désirer pour ce qui est de la main-d'œuvre. Les données recueillies sur cette dernière sont également insuffisantes. Elles se

limitent à des informations quantitatives qui ne permettent pas d'apprécier l'importance des ressources humaines fournies par les firmes privées, la compétence de la main-d'œuvre liée aux RI et les risques que celle-ci peut présenter. De plus, nous avons constaté l'absence de portefeuille d'investissement et de plan de main-d'œuvre types pour aider à répartir le travail de la manière la plus économique possible dans les M/O.

4.5 Notre vérification a également porté sur les outils de gestion mis en œuvre par trois des entités gouvernementales qui effectuent les dépenses les plus appréciables en matière de RI, soit la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et Revenu Québec. Nous avons examiné les portefeuilles d'investissement, les plans de main-d'œuvre et les plans d'affectation que ces entités ont préparés pour diriger leurs activités à l'égard des RI.

4.6 Les trois entités vérifiées se sont munies en 2004-2005 de portefeuilles d'investissement utiles à la sélection de leurs projets et de leurs activités récurrentes. Ces portefeuilles comprennent plusieurs des éléments attendus et révèlent que les investissements liés aux RI sont sélectionnés de la manière spécifiée dans les exigences gouvernementales. Les portefeuilles élaborés sur cette base amènent par conséquent les entités à préciser ce qu'il est possible de faire avec les crédits et l'effectif disponibles. À notre avis, il leur faudrait plutôt se munir de portefeuilles dans lesquels les besoins sont décrits en fonction de critères formels au lieu de l'être selon les sommes disponibles. Une simulation montre cependant que les portefeuilles prévus à l'avenir seront davantage satisfaisants si les entités préservent leurs acquis et donnent suite aux orientations que le MSG a formulées en la matière au printemps 2006.

4.7 Par ailleurs, les plans de main-d'œuvre liés aux RI ne favorisent pas l'équilibre qui doit être maintenu entre les multiples dimensions dont il faut tenir compte. Revenu Québec a un plan de main-d'œuvre lié à ses RI, mais beaucoup reste à faire, particulièrement en ce qui concerne la compétence de celle-ci. Pour leur part, les deux autres entités n'ont pas de plan de main-d'œuvre. La CSST dispose cependant de plusieurs éléments d'un tel plan, mais ils sont disséminés dans de nombreux documents, ce qui n'aide pas à avoir une vue d'ensemble. Le MESS, quant à lui, n'a conçu que quelques-unes des composantes recherchées.

4.8 Enfin, les plans d'affectation élaborés par la CSST et Revenu Québec s'avèrent très satisfaisants. Celui du MESS est acceptable, mais certains aspects doivent être améliorés.

4.9 Somme toute, les entités présentent des outils dans l'ensemble satisfaisants. Cependant, les portefeuilles d'investissement et les plans de main-d'œuvre ne permettent pas de déterminer le besoin de main-d'œuvre des entités au regard des RI ni la disponibilité de celle-ci. Quant aux plans d'affectation, ils ne peuvent à eux seuls assurer une répartition économique du travail. Par conséquent, il n'est pas certain que l'action des entités se fonde sur la façon la plus économique de répartir le travail afférent aux RI.

4.10 Vu ces résultats et en l'absence d'une stratégie gouvernementale sur le sujet, nous avons, de concert avec la CSST, le MESS et Revenu Québec, profité de l'occasion pour mener une réflexion sur la manière de répartir l'ouvrage à réaliser entre les équipes de travail désignées soit par les entités, soit par de tierces parties. Nos observations appuient diverses pratiques gouvernementales ou ministérielles en matière de sous-traitance qui sont en vigueur dans l'Administration. Elles militent aussi en faveur de certaines modifications. Par exemple, des tâches relatives à l'analyse de systèmes et de données devraient, dans certains cas, être davantage assurées par l'effectif des entités.

RECOMMANDATIONS

4.11 **Nous avons recommandé au ministère des Services gouvernementaux**

Moyens assurés par le ministre des Services gouvernementaux

Rôles et responsabilités

- **de soumettre au Conseil du trésor les modifications à apporter au Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique pour**
  - **déterminer les enjeux majeurs qui doivent être pris en compte lorsque vient le temps de répartir le travail afférent aux ressources informationnelles de la façon la plus économique possible;**
  - **préciser les rôles et les responsabilités de tous les ministères et organismes ainsi que les mécanismes qui en découlent;**

Stratégie quant à la gestion des ressources informationnelles

- **d'élaborer et de proposer au Conseil du trésor une stratégie en matière de gestion des ressources informationnelles, qui traite notamment de la répartition du travail afférent à ces ressources;**
- **de suivre la mise en œuvre de cette stratégie et d'en faire rapport de façon régulière au Conseil du trésor;**
- **de proposer des outils types liés aux portefeuilles d'investissement et aux plans de main-d'œuvre.**

Obligations du Centre de services partagés du Québec

4.12 **Nous avons recommandé au Centre de services partagés du Québec d'établir les services à offrir en tenant compte notamment de la répartition du travail afférent aux ressources informationnelles.**

Outils de gestion de trois entités gouvernementales

Portefeuille d'investissement

4.13 Nous avons recommandé aux entités concernées de se munir d'un portefeuille d'investissement relatif à leurs ressources informationnelles, qui fournit l'information suivante:

	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
• la description des nouveaux projets, de ceux en cours et des activités récurrentes ainsi que la définition du besoin de main-d'œuvre;		X	
• la catégorisation des investissements;	X	X	X
• les critères qui assurent le choix ou le maintien des projets et des activités récurrentes;	X	X	X
• les décisions prises au regard de chaque investissement et les motifs à la base de chacune.	X		

4.14 Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et à Revenu Québec de mettre à jour leur portefeuille d'investissement en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs.

Plan de main-d'œuvre

4.15 Nous avons recommandé aux entités concernées de se pourvoir d'un plan de main-d'œuvre lié à leurs ressources informationnelles, qui comporte l'information suivante:

	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
• la description du besoin de main-d'œuvre nécessaire aux fins des projets à l'étude ou autorisés ainsi que des activités récurrentes;		X	X
• les écarts observés entre le besoin de main-d'œuvre et sa disponibilité, l'analyse de la situation et la description de l'option que l'on veut retenir;	X	X	X
• la stratégie qui s'impose pour mettre en œuvre l'option retenue;		X	X
• les décisions prises au regard de la planification de la main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune d'elles.	X	X	X

4.16 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et à Revenu Québec de mettre à jour leur plan de main-d'œuvre en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs.**

Plan d'affectation

4.17 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale**

- **d'élaborer des plans d'affectation de la main-d'œuvre associée à ses projets et à ses activités récurrentes dans le domaine des technologies de l'information et des communications électroniques, qui comprennent l'information suivante :**
  - **la description des écarts entre la main-d'œuvre requise et celle prévue dans le plan de main-d'œuvre lié aux ressources informationnelles ;**
  - **les décisions prises au regard de l'affectation de la main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune d'elles ;**
- **de mettre à jour ses plans d'affectation en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs.**

5 MATIÈRES RÉSIDUELLES

5.1 Notre consommation sans cesse croissante a une incidence sur la quantité de matières résiduelles générées. C'est particulièrement leur élimination qui amène son lot de préoccupations. Afin d'atténuer les problèmes qui y sont liés, il est essentiel d'agir simultanément sur différents fronts. D'une part, il faut faire une gestion sécuritaire des matières résiduelles pour diminuer les risques ayant trait à leur élimination. D'autre part, il est tout aussi important de trouver des moyens de mettre en valeur ces matières ou d'en réduire la quantité à la source.

5.2 Nos travaux de vérification ont porté sur ces deux volets. D'abord, nous avons examiné les activités de surveillance et de contrôle exercées par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) quant au respect des règles et des normes en vigueur dans le secteur de la récupération et de l'élimination. Ensuite, nous avons fait le point sur la mise en œuvre de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 étant donné que celle-ci, qui arrivera à échéance dans deux ans, constitue la toile de fond de la gestion des matières résiduelles. Ce deuxième volet concerne tant le MDDEP que RECYC-QUÉBEC[1]. Nos travaux se sont échelonnés de septembre 2005 à juin 2006.

5.3 En ce qui concerne le premier volet, le ministère ne peut actuellement exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles. Son degré de connaissance du secteur, la gestion de la capacité et des besoins d'élimination, la planification et la documentation afférente au travail d'inspection de même que le traitement des cas de non-conformité sont les principaux éléments qui commandent des améliorations.

5.4 Sous leur forme actuelle, les données que le ministère possède ne fournissent pas un portrait global des différents lieux d'élimination pour lesquels les exploitants détiennent des certificats d'autorisation ou des permis d'exploitation. Il ne peut donc catégoriser ces lieux selon les risques qu'ils représentent et établir la stratégie d'intervention la plus efficace possible en fonction des ressources disponibles. Le ministère aurait aussi avantage à améliorer ses moyens et ses outils lui permettant de maintenir une bonne connaissance des lieux d'élimination fermés et de détecter les activités illicites.

1. Pour désigner la Société québécoise de récupération et de recyclage, nous utilisons dans le texte le nom de « RECYC-QUÉBEC ».

5.5 Il est aussi important d'assurer une adéquation entre la capacité d'élimination future et les besoins prévus. Pour que les projets franchissent toutes les étapes menant à l'établissement ou à l'agrandissement d'un lieu d'élimination, il faut en moyenne six ans – trois ans dans les cas les plus rapides. C'est donc dire qu'un suivi rigoureux des lieux d'élimination en voie d'atteindre la capacité autorisée doit être réalisé afin d'éviter les situations d'urgence. Dans les faits, 21 lieux d'enfouissement sanitaire atteindront leur capacité autorisée dans les cinq prochaines années; au 1er avril 2006, aucune démarche devant conduire à la mise en place d'une solution n'avait été entreprise pour 11 de ces lieux.

5.6 Par ailleurs, la planification globale des activités d'inspection au ministère ne permet pas de faire une couverture adéquate des lieux d'élimination. Le nombre de lieux visités, le choix de ceux-ci ainsi que la fréquence des inspections varient beaucoup d'un lieu à l'autre et d'une région à l'autre. En outre, une forte proportion des dépôts en tranchée n'ont pas fait l'objet d'inspections sur une période de trois ans.

5.7 Notre analyse des dossiers d'inspection nous a permis de noter que la documentation relative à plusieurs de ceux-ci est insuffisante; par conséquent, le ministère ne peut dégager un portrait précis quant au degré de conformité des lieux avec la réglementation. En fait, même si les inspecteurs se rendent sur place pour procéder à une inspection courante, c'est une minorité des rapports d'inspection vérifiés qui traitent de la plupart des exigences réglementaires. Le ministère ne peut conclure si l'absence d'information s'explique par une situation jugée conforme lors de l'inspection ou par une omission dans la procédure d'inspection. Le secteur des matières dangereuses résiduelles compte cependant sur un meilleur encadrement à cet égard et les rapports d'inspection produits abordent généralement l'ensemble des exigences mentionnées.

5.8 Enfin, lorsque des pratiques qui vont à l'encontre des règles sont constatées, les irrégularités observées ne sont pas toujours signifiées et les motifs à la base de cette décision sont insuffisamment justifiés. De plus, le suivi des avis d'infraction doit être amélioré.

5.9 Le MDDEP se livre présentement à une réflexion portant sur son processus d'inspection. Au moment de terminer nos travaux, il n'était pas possible d'évaluer dans quelle mesure les efforts actuels permettront d'améliorer la situation.

5.10 Pour ce qui est du deuxième volet de notre vérification, nous avons constaté que la plupart des actions prévues dans la politique ont été accomplies en tout ou en partie depuis son entrée en vigueur. Nous notons une amélioration de la situation à l'égard de la récupération des matières résiduelles. Toutefois, la progression est lente et il y a des risques importants que les résultats attendus à la fin de la période ne soient pas au rendez-vous. Afin d'apporter un éclairage additionnel quant à la situation, nous avons analysé la planification des actions liées à la politique, le degré de réalisation de ces actions de même que le suivi qui a été fait des résultats obtenus.

5.11 Le plan d'action intégré dans la politique n'a pas été mis à jour depuis son élaboration en 1998, même si le contexte a évolué depuis ce temps. En outre, des éléments importants sont absents de ce plan. C'est le cas notamment des objectifs à long terme qui ne sont pas accompagnés d'objectifs intermédiaires. Il s'avère donc difficile de porter un jugement éclairé sur l'évolution de la situation et d'ajuster les efforts au moment opportun. Les priorités, les échéances et les ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre des actions sont d'autres éléments qui devront être mieux définis dans le futur.

5.12 La mise à jour du cadre réglementaire illustre bien l'importance d'établir des priorités et des échéances claires et réalistes. Puisque cette mise à jour constitue un point majeur sur lequel plusieurs actions reposent, il était important que ce sujet fasse partie des priorités. La plupart des règlements liés à la politique ont été mis en vigueur plus de six ans après l'élaboration du plan d'action, ce qui diminue la capacité d'atteindre les objectifs avant la fin de la période couverte par la politique.

5.13 Les plans de gestion des matières résiduelles (PGMR) s'avèrent une autre pièce maîtresse de la mise en œuvre de la politique. Malgré tout, seulement 15 p. cent des municipalités régionales[2] ont adopté leur plan dans les délais prescrits. Il est clair que ces retards ont eu un impact sur le rythme de progression des résultats vers les objectifs de la politique. Par ailleurs, la décision de RECYC-QUÉBEC de considérer les PGMR comme conformes à certaines exigences fixées par la *Loi sur la qualité de l'environnement* est parfois insuffisamment documentée. En outre, compte tenu de la qualité inégale des informations fournies dans les PGMR, il pourrait être difficile d'évaluer la progression et la performance de chacune des municipalités régionales.

5.14 D'autre part, les programmes d'aide se rapportant aux pneus hors d'usage ainsi qu'à la mise en valeur du verre sont généralement bien gérés. Dans l'ensemble, les programmes d'aide que nous avons examinés ont fait chacun l'objet d'une évaluation de la part de RECYC-QUÉBEC, mais les évaluations sont de qualité inégale. Par conséquent, il devient ardu d'expliquer le déséquilibre apparent entre l'importance des problèmes de certains secteurs et les efforts qui y sont consacrés. De plus, les décideurs sont privés d'informations essentielles pour établir les priorités en fonction des secteurs les plus névralgiques.

5.15 Au chapitre de la reddition de comptes, l'utilité des bilans produits sur une base bisannuelle est limitée pour le suivi de la mise en œuvre de la politique. D'abord, la fiabilité des données comprises dans les bilans suscite des doutes. Ensuite, ceux-ci ne font pas état du degré d'avancement des actions prévues dans la politique ainsi que de leur apport respectif à l'atteinte des objectifs. Enfin, le délai de production de ces bilans s'allonge.

2. L'expression « municipalité régionale » désigne soit une municipalité régionale de comté, une communauté métropolitaine ou une municipalité locale exerçant certaines compétences d'une municipalité régionale de comté.

RECOMMANDATIONS

5.16 Nous avons recommandé au ministère

Surveillance et contrôle des activités de récupération et d'élimination

Connaissance du secteur

- **de structurer et de tenir à jour l'information de gestion lui permettant d'avoir une connaissance complète des lieux où les exploitants gèrent des matières résiduelles, qu'ils soient en activité ou fermés;**
- **de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie lui permettant de détecter plus efficacement les activités illicites;**

Capacité et besoins d'élimination

- **de s'assurer que des solutions relatives aux besoins futurs d'élimination sont retenues et mises en place en temps opportun;**

Activités d'inspection

- **de définir et de mettre en place une approche de gestion basée sur les risques pour ses activités d'inspection afin, notamment, de déterminer une fréquence optimale et d'allouer les ressources disponibles en conséquence;**
- **de mieux encadrer la réalisation des activités de surveillance et de contrôle à l'égard des aspects suivants:**
  - **la portée et l'étendue des travaux;**
  - **la documentation des dossiers;**
  - **la justification des décisions prises dans les cas de non-conformité;**
  - **le traitement des infractions constatées et leur suivi;**

Évaluation du processus d'inspection

- **de poursuivre la révision de ses processus;**
- **de se doter des outils de gestion nécessaires à la tenue à jour de l'information lui permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité et l'efficience de ses interventions.**

Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008

Planification

5.17 **Nous avons recommandé au ministère et à RECYC-QUÉBEC**

- **de mettre à jour le plan d'action devant mener à l'atteinte des objectifs de la politique;**
- **d'y préciser clairement les cibles à court et à moyen terme, les échéances, les actions à privilégier, les responsabilités des acteurs ainsi que les ressources que l'on entend y consacrer;**

Actions prévues

- **de renforcer le processus d'analyse des plans de gestion des matières résiduelles qui seront produits ou mis à jour à l'avenir, particulièrement en bonifiant la documentation qui l'accompagne;**
- **de faire une évaluation complète de l'ensemble des programmes mis en place;**

Suivi et reddition de comptes

- **de compiler une information de gestion fiable sur la situation réelle et d'expliquer clairement les limites inhérentes aux données disponibles;**
- **d'améliorer les bilans de manière à rendre compte autant des actions et de leur efficacité que du degré d'atteinte des objectifs fixés;**
- **de diminuer le délai de production relatif aux documents de reddition de comptes.**

6 PROGRAMMES D'AIDES TECHNIQUES POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES

6.1 Au Québec, près de 1,2 million de personnes vivaient avec une incapacité permanente en 2005. Ces personnes peuvent avoir accès à un ou plusieurs des 19 programmes d'aides techniques offerts par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) qui, de façon générale, couvrent le coût d'acquisition de ces aides et, dans certains cas, celui de leur entretien et de leur réparation. Le coût relatif à ces programmes atteignait 135,8 millions de dollars en 2005-2006.

6.2 Notre vérification avait d'abord pour but de nous assurer que le MSSS, de concert avec les autres acteurs, gère la performance des programmes d'aides techniques de manière économique et efficiente. Nous devions aussi nous assurer que les fiduciaires administrent les programmes d'aides techniques qui leur sont confiés en conformité avec les directives données par le MSSS et selon les principes reconnus de saine gestion.

6.3 Nous avons mené nos travaux de vérification auprès du MSSS et de trois fiduciaires, soit la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRDPQ) et l'Institut de réadaptation de Montréal (IRM). Nos travaux ont également touché cinq dispensateurs de services, dont trois offrent en plus des services d'entretien et de réparation. Notre vérification s'est déroulée d'avril à septembre 2006 et elle a porté sur les activités de l'exercice 2005-2006, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

6.4 Nos travaux révèlent que le MSSS n'a pas l'assurance qu'il gère la performance des programmes d'aides techniques avec économie et efficience. Nous avons notamment constaté que le MSSS n'a réalisé aucune évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques. Bien qu'il ait entrepris une démarche pour procéder à certains réaménagements, notamment pour regrouper certains programmes ou changer les façons de faire, les résultats de cette démarche sont partiels.

6.5 Une telle évaluation permettrait entre autres au MSSS de se pencher sur la pertinence de chacun des programmes pour attribuer les aides techniques, de statuer sur les programmes qu'il serait avantageux de regrouper, de repérer les chevauchements entre les programmes et de préciser la raison pour laquelle le coût des aides techniques n'est pas totalement couvert pour deux programmes.

6.6 De façon générale, le MSSS a bien défini les rôles et les responsabilités des différents acteurs. Cependant, il y aurait lieu d'instaurer une veille technologique continue au regard des aides techniques.

6.7 Les « portes d'entrée » aux programmes sont nombreuses et chacun a ses règles, ses formulaires et ses processus administratifs. Cette absence d'harmonisation rend les programmes plus complexes et ne facilite ni leur gestion ni leur compréhension par la clientèle. À cette complexité s'ajoute pour cette dernière une difficulté d'accès à l'information, notamment parce que le site Internet du MSSS n'est pas convivial.

6.8 Par ailleurs, le MSSS procède à des mises à jour de ses programmes d'aides techniques. Toutefois, il tarde généralement à les effectuer, alors qu'il est reconnu qu'ils nécessitent des changements importants. Qui plus est, les objectifs fixés, les indicateurs suggérés ainsi que la reddition de comptes reçue des fiduciaires ne permettent pas au MSSS d'évaluer la performance des programmes ni de faire une reddition de comptes adéquate.

6.9 Enfin, le mode d'allocation des ressources comporte des déficiences qui compromettent l'accessibilité à certaines aides techniques. Il y aurait lieu de revoir régulièrement la répartition des enveloppes entre les deux fiduciaires des programmes ayant trait aux triporteurs et quadriporteurs, aux ambulateurs ainsi qu'aux tricycles et vélos adaptés afin qu'elle soit établie en fonction des besoins de leur clientèle respective. De plus, les ressources financières qui sont allouées aux fiduciaires autres que la RAMQ et les agences ne sont connues d'ordinaire que plusieurs mois après le début de l'année financière.

6.10 Pour ce qui est de la RAMQ, nous pouvons conclure qu'elle administre les programmes d'aides techniques en conformité avec les directives reçues par le MSSS. Cependant, elle n'applique pas toujours les principes reconnus de saine gestion, notamment le processus lié au traitement des demandes de paiement comporte des inefficiences. De fait, son système informatique ne lui permet pas d'échanger des informations avec les dispensateurs de services, ce qui occasionne plusieurs manipulations de documents. Ainsi, les données informatiques dont disposent les dispensateurs sont transcrites sur des formulaires et toutes les informations qui accompagnent les demandes de paiement sont acheminées aux fiduciaires en version papier. En outre, les contrôles en place ne couvrent pas l'ensemble des risques. Ainsi, la RAMQ n'a pas l'assurance que les services facturés ont été effectivement rendus et sont conformes à la réglementation et aux ententes avec les dispensateurs.

6.11 Le processus d'acquisition établi par la RAMQ pour deux des trois types d'aides dont nous avons examiné les programmes, soit les fauteuils roulants et les aides auditives, est adéquat. En effet, la RAMQ les acquiert au moyen d'appels d'offres, comme le veut la réglementation. De plus, il respecte les principes de saine gestion. Toutefois, celui afférent aux aides à la posture nécessite des améliorations. Quant au processus de valorisation, il pourrait être bonifié.

6.12 Quant à l'IRDPQ et à l'IRM, leurs processus permettant de récupérer les aides inutilisées pourraient être bonifiés pour les programmes relatifs aux triporteurs et quadriporteurs, et aux ambulateurs.

RECOMMANDATIONS

6.13 **Nous avons recommandé au ministère**

Gestion de la performance des programmes

Évaluation des programmes

- **d'effectuer une évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques;**

Rôles et responsabilités

- **d'instaurer un mécanisme approprié pour assurer une veille technologique au regard des aides techniques;**

Complexité des programmes

- **de simplifier et d'harmoniser ses processus administratifs;**
- **de faciliter l'accès à l'information pour la clientèle;**

Mise à jour des programmes

- **d'effectuer régulièrement la mise à jour des programmes d'aides techniques;**

Évaluation de la performance et reddition de comptes

- **de préciser ses objectifs à l'égard des programmes d'aides techniques, de prévoir des indicateurs en lien avec ses objectifs et de déterminer les résultats attendus;**
- **de préparer un plan d'action découlant des orientations ministérielles en déficience physique, notamment au regard des aides techniques;**
- **d'exiger de la part des fiduciaires une reddition de comptes qui est en lien avec les indicateurs et qui est effectuée en temps opportun;**
- **de s'assurer que les conditions pour obtenir ou renouveler un permis permettant d'exploiter un laboratoire d'orthèses et de prothèses sont remplies;**

Allocation des ressources

- **de revoir son mode d'allocation des ressources de façon**
  - **à ce que la répartition de l'enveloppe budgétaire entre les deux fiduciaires des programmes ayant trait aux triporteurs et quadriporteurs, aux ambulateurs ainsi qu'aux tricycles et vélos adaptés soit établie en fonction des besoins de leur clientèle respective;**
  - **à faire connaître aux fiduciaires le montant des enveloppes et à rendre celles-ci disponibles en temps opportun.**

Administration des programmes par les fiduciaires

Traitement des demandes de paiement

6.14 **Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec**

- **de poursuivre la modernisation de ses processus, notamment**
  - **de mettre en place un système d'information lui permettant d'échanger des données avec les dispensateurs;**
  - **d'adopter un processus de vérification basé sur les risques lui permettant de s'assurer que les services ont été effectivement rendus et sont conformes à la réglementation et aux ententes;**

Acquisition des aides techniques

- **d'encadrer davantage le processus de conception et de production des aides à la posture;**

Valorisation des aides techniques

- **de continuer sa démarche en vue de mettre en œuvre le « système de gestion des biens corporatifs pour les aides techniques »;**
- **de rendre disponible son outil permettant d'harmoniser les critères de tri pour les fauteuils roulants.**

6.15 **Nous avons recommandé au ministère et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de diffuser des protocoles reconnus et standardisés pour assurer la qualité, la sécurité et le nettoyage des fauteuils roulants.**

6.16 **Nous avons recommandé à l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec et à l'Institut de réadaptation de Montréal de mettre en place des mécanismes leur permettant de maximiser la récupération des triporteurs, des quadriporteurs et des ambulateurs.**

7 VIGIE RELATIVE AUX GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS DU GOUVERNEMENT

INTRODUCTION

7.1.1 Le Vérificateur général s'est notamment donné l'objectif, dans son *Plan stratégique 2006-2009*, d'informer l'Assemblée nationale du déroulement des grands projets d'immobilisations mis en œuvre par le gouvernement.

7.1.2 Le rapport annuel fait donc place à ce nouveau chapitre, qui communique aux parlementaires le fruit de notre vigie relative à deux grands dossiers. Le premier se rapporte aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Montréal; le second a trait à la mise en œuvre du projet Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR). Nos travaux à l'égard des projets mis en branle, dans le domaine de la santé, pour doter la région métropolitaine d'infrastructures adéquates sont récents; il en est autrement pour le projet SAGIR, auquel nous nous intéressons depuis décembre 2004.

7.1.3 Le présent chapitre n'a pas pour objet de diffuser des conclusions formulées au terme d'une mission de vérification de l'optimisation de ressources. Il reflète plutôt le résultat de travaux d'un autre type, qui consistent à examiner les projets visés au fur et à mesure de leur déroulement. Les sections suivantes donnent une vue d'ensemble des deux grands chantiers gouvernementaux dont nous surveillons ainsi la progression et renferment nos principales observations, ce qui fournit au lecteur un bilan actuel de la situation propre à chacun. Même si la nature de nos travaux ne permet pas de mesurer les effets des lacunes que nous avons relevées, il nous est néanmoins possible de circonscrire les risques qui en découlent.

7.1.4 Les élus ont manifesté le désir d'être bien informés sur les projets majeurs chapeautés par le gouvernement, étant donné l'ampleur des fonds publics qu'ils drainent. Le Vérificateur général souhaite, par la vigie qu'il exerce en la matière, répondre à ce besoin et, ultimement, favoriser le contrôle parlementaire.

PROJETS DE MODERNISATION DES CENTRES HOSPITALIERS UNIVERSITAIRES DE MONTRÉAL

7.2.1 Dans le premier tome de notre rapport annuel à l'Assemblée nationale pour 2005-2006, déposé en juin dernier, il a été annoncé que nous assurerions une vigie relative aux projets de modernisation des CHU de Montréal, soit le Centre hospitalier universitaire de Montréal (CHUM), le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) et le Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine (CHUSJ).

7.2.2 L'ampleur des investissements en cause, estimés actuellement à 3,6 milliards de dollars, justifie que nous informions les parlementaires du déroulement de ces projets. Notre objectif est d'obtenir l'assurance que les conditions devant être remplies pour assurer le succès des grands projets sont respectées.

7.2.3 Pour ce qui est du succès des projets, la structure actuelle de gouvernance comporte des risques au regard du respect des travaux, des coûts et de l'échéancier. Nous appuyons notre opinion sur deux raisons. D'abord, le partage des responsabilités entre les parties prenantes nuit à l'imputabilité. En effet, le gouvernement n'a pas confié la réussite des projets à une seule organisation. Il a partagé cette responsabilité entre le directeur exécutif et les CHU, qui ont des préoccupations différentes – le premier contrôle les coûts, les seconds veulent répondre aux besoins qui ont été déterminés –, ce qui risque de générer des discussions, des délais et des retards qui auront des incidences sur les coûts ou l'ampleur des travaux.

7.2.4 Ensuite, le directeur exécutif relève hiérarchiquement du secteur de la santé et des services sociaux. Des exemples de gouvernance des grands projets, ici et ailleurs dans le monde, montrent qu'on favorise généralement une plus grande indépendance des organisations qui dirigent les projets. À titre d'exemple, un lien direct entre l'équipe du directeur exécutif et le comité ministériel des CHU aurait assuré une plus grande indépendance par rapport au secteur de la santé et des services sociaux. De même, le directeur exécutif pourrait relever d'un conseil autonome rendant des comptes au gouvernement.

7.2.5 Tous les projets immobiliers sont constitués de trois éléments étroitement liés et qui sont en interaction entre eux. Il s'agit de la nature et de l'ampleur des travaux, de l'estimation des coûts et de l'échéancier. Ces trois paramètres sont interdépendants et ne doivent pas être traités séparément.

7.2.6 Le gouvernement s'est déjà prononcé sur les coûts à respecter. Il est maintenant nécessaire d'arrimer les travaux désirés, l'estimation de leurs coûts et leur échéancier pour assurer une gestion optimale par toutes les parties prenantes.

7.2.7 Une des conditions de base à satisfaire pour réussir un projet, c'est la détermination adéquate des besoins, des objectifs visés ainsi que des cibles à atteindre.

7.2.8 En novembre 2006, la nature et l'ampleur des travaux n'étaient pas acceptées par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. D'autres éléments, comme la garantie du financement provenant du gouvernement fédéral, l'atteinte des objectifs de financement fixés pour les fondations du CHUM et du CUSM, le maintien des budgets de fonctionnement à leur niveau actuel, risquent d'entraîner des modifications aux travaux projetés; il se peut aussi que l'on doive rechercher de nouvelles sources de financement si la présence de ces éléments n'est pas confirmée.

7.2.9 Par ailleurs, bien que le MSSS se soit donné des objectifs au regard des projets de modernisation, il n'a pas fait connaître l'ensemble des cibles concrètes et mesurables qui lui permettront d'évaluer dans quelle mesure ces projets sont des succès.

7.2.10 En avril 2006, le gouvernement a présenté la nouvelle estimation des coûts des projets de modernisation, soit 3,6 milliards de dollars.

7.2.11 Nous avons voulu illustrer l'arrimage des trois paramètres – travaux, estimation des coûts et échéancier – pour ce qui est des projets du CHUSJ. Selon notre analyse, si le cadre financier actuel est respecté (563 millions de dollars)[1], il est probable que l'ampleur des travaux sera réduite de 17 p. cent[2]. D'un autre côté, si l'on décide de maintenir les travaux prévus, le budget pourrait être augmenté de 20 p. cent[2].

7.2.12 Ces résultats peuvent s'expliquer par diverses raisons. D'abord, la nature et l'ampleur des travaux n'étaient pas suffisamment connues lorsqu'on a établi le montant de 563 millions de dollars. Ensuite, il existe un risque afférent à la mise en œuvre simultanée des projets des trois CHU (rareté de main-d'œuvre spécialisée et de matériaux, faible compétition).

7.2.13 Le directeur exécutif surveille de près la réalisation des activités nécessaires pour que les projets puissent passer à la phase de planification. Le fait que les éléments des projets ne sont pas arrimés explique la prudence du directeur exécutif et du gouvernement par rapport à leur engagement à suivre un échéancier précis. Nous sommes d'avis que le gouvernement agit correctement en voulant respecter chacune des étapes associées aux grands projets de modernisation des CHU de Montréal.

1. Ce montant inclut 60 millions de dollars pour le financement temporaire pris en charge par le gouvernement du Québec.

2. Ce pourcentage représente la médiane. Cela signifie qu'il y a 50 p. cent de chances que la diminution ou l'augmentation soit supérieure à ce pourcentage, donc 50 p. cent de chances qu'elle soit inférieure.

Recommandations

7.2.14 Nous avons recommandé au comité ministériel des centres hospitaliers universitaires de s'assurer que la structure de gouvernance en place pour les projets de modernisation favorise leur réussite au regard du respect des travaux prévus, des coûts et de l'échéancier.

7.2.15 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux

- de terminer la détermination des cibles qui permettront d'évaluer dans quelle mesure les projets de modernisation sont des succès et d'apprécier la performance des centres hospitaliers universitaires à cet égard;
- de statuer sur les trois paramètres des projets de façon à arrimer les travaux à réaliser, leurs coûts et l'échéancier avant de passer à la phase de planification des projets (c'est-à-dire l'élaboration des concepts et des plans et devis préliminaires).

MISE EN ŒUVRE DU PROJET SOLUTION D'AFFAIRES EN GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (SAGIR)

7.3.1 La mise en œuvre du projet SAGIR constitue le plus grand chantier gouvernemental en matière de technologie de l'information. Ce projet vise à moderniser les systèmes de gestion des ressources de l'Administration. Le Vérificateur général s'y intéresse depuis décembre 2004 compte tenu de son ampleur, des enjeux financiers qu'il comporte et de l'incidence des nouvelles pratiques qu'il instaure. Sept volets sont prévus, mais seul le premier – ayant pour objet de simplifier et de rationaliser la gestion budgétaire et comptable ainsi que l'acquisition de biens et de services – a été approuvé par le Conseil des ministres, en mai 2005. Le coût du premier volet, qui devrait être complété en mars 2008, est évalué à 317,2 millions de dollars.

7.3.2 La répartition des débours ainsi que le calendrier relatifs à ce volet ont été révisés en septembre 2006. Nous avons ainsi constaté que les coûts de développement et d'implantation ont baissé de 15 millions de dollars, tandis que les coûts d'exploitation ont augmenté de 25 p. cent, ce qui représente un montant à peu près équivalent. Toutefois, le coût total ainsi que l'échéance sont demeurés inchangés. Nous avons également relevé des omissions qui nous portent à croire que la méthode employée pour déterminer les coûts réels est perfectible ; la valeur totale des éléments exclus se chiffre à plus de 4 millions de dollars.

7.3.3 Enfin, nos travaux montrent que les cinq risques recensés l'an dernier sont moins préoccupants, mais ils mettent en lumière deux nouveaux risques. D'abord, il faudra mener à terme le premier volet, ce qui implique encore beaucoup de travail ; or, l'équipe de la Direction générale des solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (DGSAGIR) avait atteint la limite de sa capacité quand le progiciel a été introduit dans les trois premiers ministères. Le second défi consistera à soutenir adéquatement les entités alors que l'équipe peine à répondre aux besoins des utilisateurs actuels et que ces derniers ne représentent que le quart des futurs utilisateurs.

7.3.4 Globalement, les échéances et les coûts sont respectés. Néanmoins, il y a lieu de rester vigilant, notamment à l'égard des nouveaux risques à gérer.

8 CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

INTRODUCTION

8.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

8.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

8.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

8.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

8.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

8.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le chapitre réservé à ces travaux expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

8.1.7 Signalons enfin que l'annexe B du présent tome reproduit le rapport spécial publié consécutivement à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006. Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 24 octobre 2006, en même temps que les états financiers du gouvernement.

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

8.2.1 [...] Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Cependant, le rapport du vérificateur fait état d'un problème concernant la conformité à certaines lois qu'elle administre, soit la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et la *Loi sur les valeurs mobilières*.

Conformité à certaines lois

8.2.2 L'article 248 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* précise que les sommes payables à l'AMF [Autorité des marchés financiers] dans le cadre de cette loi font partie de ses revenus. On y lit également que les revenus visés « sont affectés au paiement de ses dépenses encourues aux fins de l'administration de cette loi ».

8.2.3 Une disposition similaire se retrouve dans la *Loi sur les valeurs mobilières*. En effet, l'article 330.1 indique que les sommes payables à l'AMF dans le cadre de cette loi font elles aussi partie de ses revenus. Cet article vient spécifier que les revenus en cause « sont affectés au paiement des dépenses relatives à l'administration de la présente loi ».

8.2.4 Ainsi, les sommes payables à l'entité dans le cadre de chacune de ces lois doivent être affectées au paiement des dépenses se rapportant à leur administration respective. Or, nous avons constaté que l'AMF ne dispose pas d'information financière l'assurant du respect des exigences légales en la matière.

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

8.3.1 [...] Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Cependant, le rapport du vérificateur fait état d'un cas de non-conformité aux dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

8.3.2 Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour les exercices terminés les 31 décembre 2001, 2002 et 2003 contenait une restriction portant sur le non-respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes figurant dans la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, entrée en vigueur le 1er janvier 2001. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004, la restriction ne concernait plus que les dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

8.3.3 Depuis 2004, l'évaluation actuarielle permettant d'établir la valeur des obligations du régime au 31 décembre, telle qu'elle est présentée dans les notes afférentes aux états financiers, reflète les modifications requises par la loi.

8.3.4 Cependant, la Commission est toujours en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec quant à l'application des dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite. Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 2005 contient donc un commentaire relativement à leur non-conformité, les dispositions n'ayant pas été appliquées au régime supplémentaire de rentes.

8.3.5 En effet, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* indique que la période d'amortissement des déficits actuariels aux fins de solvabilité, qui découlent d'une modification au régime, ne peut excéder cinq ans. L'application de cette disposition concernant la période d'amortissement entraînerait une hausse de la cotisation : 5,66 dollars par heure travaillée au lieu de 2,305 dollars pour un apprenti et 5,98 dollars au lieu de 2,625 dollars pour un compagnon. Une telle augmentation servirait à amortir la portion du déficit de 1,6 milliard de dollars au 31 décembre 2005 qui ne serait pas couverte par les cotisations pour services passés déterminées pour les cinq prochaines années.

COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES

Restriction relative à l'utilisation de la méthode de la comptabilité de caisse

8.4.1 Nous avons exercé notre droit de regard sur les travaux du vérificateur responsable d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés de la Commission des services juridiques pour l'exercice terminé le 31 mars 2006. Le rapport du vérificateur ne contenait aucune restriction.

8.4.2 Nous avons également effectué le suivi de la recommandation adressée à la Commission l'an passé et publiée dans le chapitre 6 du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*. Ainsi, nous lui demandions de comptabiliser l'ensemble de ses produits et de ses charges suivant la méthode de la comptabilité d'exercice, conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada. Cette recommandation avait été faite à la suite d'une restriction formulée par le vérificateur dans son opinion sur les états financiers consolidés de la Commission au 31 mars 2005.

8.4.3 Nos travaux ont fait ressortir que, pour l'exercice terminé le 31 mars 2006, la Commission a été en mesure de régulariser la situation. La comptabilité d'exercice a donc été appliquée pour inscrire les sommes suivantes : produits des volets contributifs ; honoraires, débours et intérêts payés aux avocats exerçant en cabinet privé ; vacances et traitements courus à payer.

8.4.4 Pour leur part, les rentrées de fonds provenant des honoraires judiciaires et des autres frais remboursés par les bénéficiaires à qui l'aide juridique a été retirée ainsi que les revenus concernant le paiement des mémoires de frais sont toujours enregistrés selon la méthode de la comptabilité de caisse. Cependant, comme il y a une incertitude à l'égard du recouvrement des montants visés, il est acceptable et conforme aux PCGR de les constater au fur et à mesure de leur encaissement. Nous considérons donc que la recommandation a été appliquée.

CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

8.5.1 [...] Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Corporation.

8.5.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi de la recommandation que nous lui avions formulée à la suite de la vérification des livres et comptes de l'exercice terminé le 31 mars 2005. Cette recommandation, qui avait déjà été publiée dans le chapitre 7 du deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004* ainsi que dans le chapitre 6 du deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, portait sur la conformité aux lois et règlements. Les travaux menés en 2006 nous ont permis de constater que les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants.

Conformité aux lois et règlements

8.5.3 La Corporation a préparé un plan d'affaires qui permet de définir, entre autres, sa clientèle, ses services ainsi que sa structure organisationnelle et d'établir des projections financières. En vertu de l'article 47 de sa loi constitutive (*Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec*, L.R.Q., c. C-68.1), ce plan est soumis à l'approbation du gouvernement.

8.5.4 Par ailleurs, les priorités d'investissement dans les immeubles de la Corporation sont déterminées par l'élaboration d'un plan triennal d'investissement. Ce dernier doit également être soumis à l'approbation du gouvernement, selon l'article 52 de cette même loi.

8.5.5 Aux 31 mars 2002, 2003, 2004 et 2005, nous avions constaté que le plan d'affaires et le plan triennal d'investissement de la Corporation n'avaient pas été approuvés par le gouvernement malgré nos recommandations à cet effet.

8.5.6 Même si, en septembre 2006, le gouvernement n'avait toujours pas donné son approbation à ces documents, nous considérons que la Corporation a entrepris les démarches requises pour faire approuver son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement.

8.5.7 Nous l'encourageons cependant à poursuivre ses efforts afin de faire approuver annuellement ces deux documents.

LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC ET LE FONDS D'ASSURANCE-RÉCOLTE

8.6.1 [...] Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité et sur ceux du Fonds d'assurance-récolte contient une restriction portant sur la comptabilisation inadéquate d'une partie des revenus d'intérêts sur les placements du fonds.

Restriction relative à l'appartenance des intérêts et des revenus de placement

8.6.2 Cette restriction découle du fait que La Financière agricole s'est approprié, sans compensation, une partie des intérêts sur les placements du fonds, soit 3,4 millions de dollars, pour financer deux de ses programmes. L'article 3 du Programme d'assurance récolte indique clairement que le fonds est réservé au paiement des sommes dues aux adhérents: « Ce fonds constitue un patrimoine fiduciaire affecté au paiement des indemnités exigibles en vertu du programme. »

8.6.3 Pour expliquer le fait qu'elle a utilisé ces revenus, La Financière agricole s'appuie sur le paragraphe c de l'article 5 du programme, qui précise que le fonds comprend notamment « les revenus provenant du placement des sommes constituant le fonds tels que déterminés par La Financière agricole ». Elle allègue détenir de la sorte le pouvoir de déterminer le montant de ces revenus. Cependant, en tant que fiduciaire, La Financière agricole a mandaté la Caisse de dépôt et placement du Québec pour la gestion des placements du Fonds d'assurance-récolte dans un fonds particulier. Pour l'exercice 2005-2006, les revenus générés par ces placements nous ont été confirmés par la Caisse et incluent la somme de 3 411 663 dollars ayant servi au financement de deux programmes mis en œuvre par La Financière agricole.

8.6.4 Nous sommes d'avis que La Financière agricole ne peut pas, en vertu d'un pouvoir discrétionnaire qu'elle s'est donné dans le cadre du Programme d'assurance récolte, décider d'utiliser une partie des revenus de placement générés par le fonds à d'autres fins que celles énoncées expressément dans ce programme.

8.6.5 Si le montant relatif à ces intérêts avait été comptabilisé entièrement dans les résultats du fonds, l'excédent au 31 mars 2006 et l'excédent des produits sur les charges de l'exercice terminé à cette date auraient été augmentés de 3 411 663 dollars et ceux de La Financière agricole auraient été diminués d'autant.

RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION PARTICULIÈRE MENÉE AUPRÈS DE LA SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC

1. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 93-2006 du 23 février 2006, nous avons procédé à une vérification particulière des affaires de la Société des alcools du Québec (SAQ). Nos principales constatations et conclusions sont les suivantes.

Commercialisation

Planification stratégique

2. La SAQ a adopté en mai 2004 un plan stratégique 2004-2009 visant à atteindre 925 millions de dollars de bénéfice net au 31 mars 2009. Le bénéfice net avait été de 565 millions de dollars en 2003-2004. Nul doute que cet objectif, qualifié d'ambitieux dans les documents de la SAQ, a exercé une pression sur tous les acteurs afin que soient livrés les résultats escomptés. Cette cible a d'ailleurs été réduite à 825 millions de dollars pour 2008-2009 dans un nouveau plan stratégique, avalisé par la Société en avril 2006.

3. La SAQ a adopté de saines pratiques en vue d'élaborer son plan stratégique d'avril 2006. Toutefois, si nous avons noté la présence d'indicateurs clairement mesurables en ce qui a trait à son objectif d'accroître sa performance financière, tel n'est pas le cas pour les trois autres objectifs présents dans son plan stratégique concernant l'amélioration de l'expérience d'achat de ses clients, l'obtention d'une réputation d'excellence en matière de gestion des ressources humaines et l'accroissement de sa valeur sociétale.

Politique d'achat et de mise en marché

4. En 2005, la SAQ a adopté sa plus récente Politique d'achat et de mise en marché (PAMM), dans laquelle elle définit et explique ses politiques de commercialisation, notamment ses pratiques d'inscription de nouveaux produits et son intention de négocier ses prix d'achat afin d'obtenir de ses fournisseurs le meilleur prix coûtant canadien (MPCC). Nous concluons que celle-ci fait entrer la Société dans l'ère moderne du commerce de détail. Le rôle proactif qu'elle se donne ainsi est en accord avec l'article 16 de la loi constitutive de la SAQ, qui édicte que cette dernière a pour fonctions de faire le commerce des boissons alcooliques. Cette politique est aussi en relation étroite avec l'objectif de performance financière énoncé dans son plan stratégique.

5. Par ailleurs, la SAQ se doit de mettre en œuvre avec rigueur et transparence la PAMM pour assurer sa crédibilité et gagner la confiance de ses partenaires. Dans le passé, des règles mal définies ou un manque de constance dans les façons de faire ont semé le doute dans l'esprit de certains partenaires et entaché la qualité de la relation entretenue avec ceux-ci. Nos travaux ont mis en évidence des éléments qui méritent une attention particulière. Par exemple, la Société doit mieux définir le secteur des produits de spécialité, préciser les critères permettant de les intégrer ou non dans son répertoire, s'assurer d'utiliser toutes les données de gestion requises pour appuyer la prise de décision à leur égard et instaurer des contrôles adéquats pour vérifier que les activités de commercialisation sont en tous points conformes à la PAMM.

Prix de détail

6. Pour établir le prix de détail de ses produits, la SAQ ajoute une marge bénéficiaire au prix de base, constitué principalement, pour les vins, du coût d'achat du produit. Depuis plusieurs années, la Société choisit d'appliquer un pourcentage de marge bénéficiaire plus élevé au prix de base des produits les plus vendus, soit les vins d'entrée et de milieu de gamme. Cette pratique est différente de celle de la Liquor Control Board of Ontario (LCBO), qui applique une majoration identique, peu importe le prix de base de ses produits. Cette différence entre les deux façons de faire explique en grande partie les écarts de prix sur des produits identiques entre les deux sociétés. La structure de majoration de la SAQ, où le pourcentage de marge est plus élevé sur les produits aux prix les plus faibles, est clairement régressive, si l'on suppose que les acheteurs des vins d'entrée et de milieu de gamme sont ceux qui touchent des revenus moindres.

7. De plus, il est nécessaire que les marges bénéficiaires de la SAQ soient établies en étroite relation avec l'actionnaire, ce que la SAQ fait depuis plusieurs années. À notre avis, cela doit être aussi le cas pour toutes les pratiques qui influencent ces marges bénéficiaires, notamment celle de l'obtention d'un « rabais volume », dont elle n'entend pas transférer les avantages aux consommateurs. Par exemple, en mai 2005, la SAQ s'est engagée à acheter un produit à condition d'obtenir un rabais volume de 2,5 p. cent sur son prix d'achat. Nous avons noté, outre le fait qu'elle a encaissé la somme liée au rabais volume, qu'elle a appliqué la majoration à un prix de base qui n'a pas été réduit de la valeur de ce rabais volume. Une telle pratique aurait nécessité d'en informer l'actionnaire avant d'agir. Si l'on avait tenu compte de ce rabais volume dans le « prix départ chais » du produit visé, le consommateur aurait profité d'une baisse de son prix de détail d'environ 2 p. cent, comparativement à celui exigé par la SAQ.

Agents

8. Un agent est un représentant agissant, en qualité de mandataire, au nom et pour le compte d'un fournisseur. Le rôle d'un agent est fonction de la nature de sa relation contractuelle avec le fournisseur qu'il représente. Ce métier de représentant commercial est largement répandu dans divers domaines, qu'on soit ou non en situation de monopole. La LCBO impose ce type de mandataire à ses fournisseurs.

9. Dans la dernière version de la PAMM, la SAQ mentionne que les fournisseurs peuvent faire appel aux services d'un tiers pour effectuer des activités promotionnelles. À notre avis, la PAMM devrait être plus précise pour mieux refléter la réalité, puisque le mandat de l'agent ne se limite pas toujours au volet promotionnel. Nous recommandons aussi à la SAQ de documenter ce lien d'affaires entre les fournisseurs et leurs représentants de manière à favoriser le maintien de saines relations commerciales avec ces derniers.

Taux de change et « opération de décembre 2005 »

Taux de change

10. La SAQ avait comme pratique, avant le printemps 2005, de faire en sorte que les variations des taux de change se répercutent régulièrement sur le prix de détail de ses produits. Ainsi, lorsque le dollar canadien se dépréciait par rapport à une autre devise, un ajustement à la hausse du prix de détail des produits achetés dans cette devise était effectué, et inversement si le dollar canadien s'appréciait. Au printemps 2005, une dévaluation importante et inhabituelle de l'euro aurait donc dû se traduire, compte tenu des pratiques courantes de la SAQ, par une baisse des prix de détail à ce moment. La SAQ a plutôt reporté l'ajustement de ses prix de détail, estimant faire un gain de 8 millions de dollars. Cette décision de reporter l'ajustement du taux de change a été entérinée par le conseil d'administration (CA) de la SAQ.

11. À notre avis, cette décision de la Société constituait une modification de ses pratiques afin de tirer avantage de la dévaluation de l'euro plutôt que de transmettre aux consommateurs cet avantage au moyen d'une réduction du prix de détail des produits achetés dans cette devise.

Opération de décembre 2005

12. En décembre 2005, après avoir annoncé que le taux de change de la devise européenne servant au calcul du prix de détail des produits achetés dans cette devise serait révisé à la fin de janvier 2006, la SAQ a décidé de négocier directement avec les fournisseurs pour contrer une hausse potentielle des prix exigés par ces derniers et, ainsi, assurer aux consommateurs québécois une baisse maximale des prix de détail.

13. La SAQ avait déjà cerné plusieurs risques directement ou indirectement reliés à la négociation des prix avec les fournisseurs. Nous sommes d'avis que ces risques témoignaient de l'importance de conduire cette négociation avec la plus grande rigueur.

14. Cette opération de négociation directe avec le fournisseur, une première dans l'histoire de la SAQ, a été coordonnée à la hâte. Dans cette opération, il était prévu de demander, entre autres, un rabais volume aux fournisseurs qui n'offraient pas à la SAQ la garantie du MPCC. Une telle demande était connue du président-directeur général (PDG) et de deux vice-présidents (VP), soit celui à la commercialisation et celui aux achats et à la mise en marché, même si cet élément faisait partie d'un projet qui n'avait pas encore reçu l'accord définitif du CA.

15. L'opération de décembre 2005 a dévié de son objectif. De fil en aiguille, les actions ont convergé vers l'objectif, discutable du point de vue éthique, d'amener les fournisseurs payés en euros à augmenter le prix départ chais de leurs produits pour permettre à la Société d'obtenir un rabais volume et d'augmenter ainsi ses bénéfices.

16. Nos travaux ont montré que le PDG n'était pas au courant de la stratégie réorientée, qui visait à inciter des fournisseurs à augmenter le prix départ chais de leurs produits et qu'il n'avait pas demandé aux négociateurs d'influencer ceux-ci.

17. Toutefois, durant la période consacrée aux pourparlers téléphoniques avec des fournisseurs payés en euros, le PDG s'est peu impliqué dans le déroulement des événements et n'en a pas informé les membres du CA. Nous sommes d'avis que le PDG n'a pas pleinement assumé son rôle dans cette opération, car il aurait dû veiller de plus près à la planification ainsi qu'au suivi de celle-ci. Le caractère inédit des activités à réaliser tout autant que l'ampleur des risques y afférents nécessitaient que la haute direction redouble de vigilance.

18. Après cette opération, la SAQ a fait face à une tempête médiatique majeure. Les démarches nécessaires pour bien suivre cette opération, historique pour la SAQ, et pour assurer des communications publiques exactes n'ont pas été entreprises par le PDG, le VP à la commercialisation, le VP aux achats et à la mise en marché ni par les responsables des communications. Il est d'ailleurs surprenant de constater qu'il n'y a pas eu de rencontre du CA à cet égard avant le 16 janvier 2006.

19. Lorsque le comité de vérification a été mis au courant du fait que l'on avait incité des fournisseurs à augmenter le prix départ chais de leurs produits, il a demandé aussitôt à la vérificatrice interne de mener une enquête. Nous sommes d'avis que le comité de vérification a réagi correctement à l'égard de cette information. Par la suite, il a confié à une firme de juricomptabilité le mandat de compléter les travaux effectués à l'interne.

20. Le dépôt du rapport de cette firme a entraîné diverses mesures, telles que l'annulation de toutes les ententes intervenues avec les fournisseurs dans le cadre de l'opération de décembre 2005. Le consommateur n'aura finalement subi aucun préjudice. En outre, la SAQ affirme que, désormais, les prix de détail des produits achetés en devises refléteront plus rapidement les variations des taux de

change. Elle a aussi mis de côté la possibilité de demander un rabais volume lorsqu'elle a révisé son plan stratégique en avril 2006. Nous estimons que la Société a accompli les gestes appropriés.

Avantages, remboursements et rémunération

Avantages consentis aux administrateurs et remboursement de leurs dépenses

21. Pendant plusieurs années, des administrateurs de la SAQ ont reçu 250 dollars pour l'achat de boissons alcooliques pour chacune de leurs présences à une séance du CA ou de l'un de ses comités. Ils ont profité aussi d'un escompte de 40 p. cent sur le prix des produits achetés en succursale et reçu des cadeaux. L'octroi de ces avantages contrevenait à la réglementation gouvernementale. La SAQ a aussi procédé au remboursement de différents frais engagés par les présidents du CA, qui n'était pas non plus prévu dans la réglementation.

22. Dans le cadre de ses fonctions, un administrateur assiste à des réunions du CA ou de l'un de ses comités et participe à certaines activités de la Société. La prise en charge des frais de séjour et de déplacement y afférents est conforme à la réglementation. Toutefois, en ce qui concerne les missions commerciales hors Québec effectuées par les administrateurs, aucune politique n'encadrait cette pratique, notamment en précisant les objectifs poursuivis et les règles de sélection des participants.

Rémunération du président-directeur général

23. Nos travaux ont révélé quatre pratiques de la Société qui ont permis d'accorder une rémunération ou des avantages à chacun des trois PDG en poste durant la période couverte par notre vérification au-delà du montant prévu dans leur contrat de travail approuvé par le gouvernement. Il s'agit d'une allocation pour « divers frais » de 10 000 dollars, d'une allocation pour l'achat de boissons alcooliques, d'une somme de 250 dollars pour l'achat de boissons alcooliques en contrepartie de leur présence aux réunions du CA ou de l'un de ses comités et d'un escompte de 40 p. cent sur le prix des produits achetés en succursale, selon la limite fixée.

Remboursement des dépenses engagées par la haute direction

24. En sus des frais de représentation, de déplacement et de séjour, les VP de la Société ont aussi eu droit, depuis plusieurs années, à une allocation pour divers frais de 5 000 dollars annuellement. Selon notre analyse, cette allocation renvoie, pour une part significative, à des dépenses personnelles. La Société a corrigé la situation le 1er avril 2005.

25. Nous sommes également d'avis que les remboursements effectués dans le cadre de l'allocation annuelle de dépenses pour couvrir l'achat de boissons alcooliques et de l'allocation pour divers frais accordées au PDG et aux VP auraient dû être considérés sur le plan fiscal par la Société.

Rémunération des vice-présidents

26. Des lacunes ont été observées dans la façon d'octroyer les bonis annuels. En effet, des bonis ont été versés aux VP même si la performance attendue n'était pas toujours au rendez-vous. Nous avons aussi constaté qu'il subsiste une divergence entre le bénéfice net ciblé en début d'année par la SAQ et celui visé par l'actionnaire lorsque vient le temps de calculer les bonis. Enfin, la performance de l'individu n'a été considérée qu'à deux reprises pour déterminer le boni, contrairement à la politique de la Société.

Ententes de départ des vice-présidents

27. Lorsque la Société met fin à l'emploi de l'un de ses VP, elle négocie avec lui les conditions propres à cette situation et conclut une « entente de départ ». La Société s'est dotée d'une politique à cet égard, approuvée par le CA. Depuis 2001, 13 ententes de ce genre ont été arrêtées.

28. Notre vérification a révélé qu'une entente de départ ne respectait pas le montant d'indemnité prévu dans la politique, que 6 ententes ont accordé une indemnité supérieure aux pratiques observées dans le marché du travail et que le salaire utilisé pour calculer l'indemnité dans une entente était supérieur de 10 000 dollars à celui que recevait l'employé lorsqu'il a quitté son poste. De plus, 10 ententes contenaient plusieurs conditions particulières qui n'étaient pas prévues dans la politique ou les balises approuvées par le CA. En outre, nous considérons que la décision de conserver pour une dizaine de personnes le lien d'emploi après avoir conclu une entente de départ et fixé le montant de l'indemnité à verser est plutôt surprenante, étant donné que l'on accorde normalement une telle compensation pécuniaire pour rompre ce lien.

RECOMMANDATIONS

29. **Nous avons recommandé à la Société**

Partie I – Commercialisation

Planification stratégique

- **de veiller à ce que tous les objectifs figurant dans son plan stratégique soient assortis d'indicateurs de performance précis et mesurables;**
- **de communiquer cette information à l'actionnaire et de rendre compte, en temps opportun, de l'atteinte des cibles;**
- **de prendre les mesures nécessaires pour intégrer pleinement la gestion des risques dans ses activités courantes, particulièrement celles qui ont trait à la mise en œuvre du plan stratégique;**

Activités de commercialisation

Politique d'achat et de mise en marché

- de définir clairement ce qu'elle entend par un produit de spécialité et de préciser les critères permettant de l'intégrer ou non dans son répertoire;
- de s'assurer qu'elle utilise toutes les données de gestion requises pour appuyer sa prise de décision quant à son approvisionnement en produits de spécialité;
- d'effectuer en temps opportun les analyses prévues dans la Politique d'achat et de mise en marché en matière de gestion par catégorie, d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action pour chaque catégorie de produits ainsi que d'exercer un suivi rigoureux à ce chapitre de façon à rectifier le tir, au besoin;
- d'instaurer des contrôles adéquats pour vérifier que les activités de commercialisation sont en tous points conformes à cette politique;

Produits québécois de fabrication artisanale

- de déterminer, dans une politique, les objectifs et les résultats escomptés en ce qui a trait à ses activités portant sur la commercialisation des boissons alcooliques produites par les artisans québécois;

Prix de détail

- de prendre des moyens pour bien encadrer ses activités quant à la négociation du prix départ chais des produits qu'elle commercialise, de s'assurer qu'elles sont entièrement conformes à la Politique d'achat et de mise en marché et d'exercer une reddition de comptes appropriée en la matière à l'intention du conseil d'administration;
- d'informer de manière systématique son actionnaire de toute modification relative à sa structure de majoration et de toute autre pratique pouvant influer sur l'établissement du prix de détail;

Agents

- de préciser sa Politique d'achat et de mise en marché pour tenir compte du mandat confié par ses fournisseurs à leur agent respectif, le cas échéant, ainsi que de documenter ce lien d'affaires de manière à favoriser la communication entre les parties prenantes et le maintien de saines relations commerciales;

Partie II – Taux de change et « opération de décembre 2005 »

Opération de décembre 2005

- d'élaborer et de mettre en œuvre une procédure permettant d'encadrer la négociation des prix départ chais des produits avec les fournisseurs;
- de prendre en considération, au moment de concevoir sa procédure, l'ensemble des risques connus ainsi que les actions figurant dans son plan stratégique;
- de s'assurer que la procédure répond à des objectifs clairement définis, que les activités concernées sont supervisées en continu et que celles-ci font l'objet, au moment opportun, d'une reddition de comptes exhaustive;
- de prendre des mesures pour que son conseil d'administraion soit bien informé, en temps utile, de toute situation importante ou comportant des risques particuliers;
- de corroborer et de documenter de manière systématique toute information importante avant de la rendre publique;

Partie III – Avantages, remboursements et rémunération

Avantages consentis aux administrateurs et remboursement de leurs dépenses

- de s'assurer que ses pratiques concernant la rémunération des membres du conseil d'administration et le remboursement de leurs dépenses sont en tous points conformes à la réglementation;
- d'obtenir tous les renseignements nécessaires afin d'établir le lien avec ses activités et de les consigner avant de livrer des bouteilles de boissons alcooliques au conseil d'administration;
- d'encadrer la participation des membres du conseil d'administration aux missions commerciales hors Québec par une politique précisant, entre autres, les objectifs visés;

Rémunération du président-directeur général

- de respecter le contrat de travail du président-directeur général en matière de rémunération;

Rémunération des vice-présidents

- d'effectuer une analyse exhaustive de l'ensemble des composantes de la rémunération afin de se situer par rapport au marché;

- de mettre en œuvre des mesures pour que le programme de bonification soit rigoureusement appliqué, notamment
  - de verser les bonis conformément à ce qui est prévu dans le programme de bonification approuvé par le conseil d'administration ;
  - de prendre en considération les attentes de l'actionnaire quant au bénéfice net servant à établir les bonis;
  - de faire en sorte que la variable liée aux résultats personnels influe sur le calcul des bonis, s'il y a lieu;

Remboursement des dépenses engagées par la haute direction

Frais de représentation, de déplacement et de séjour

- de veiller à ce que ses directives concernant le remboursement des dépenses engagées par les membres de la haute direction soient appliquées;

Autres dépenses

- de s'assurer de ne rembourser aux membres de la haute direction que les frais en lien avec leurs fonctions respectives, et de veiller à ce que le demandeur fournisse des pièces justificatives appropriées;

Ententes de départ des vice-présidents

- de veiller à ce que toutes les dispositions figurant dans les ententes de départ, y compris les modalités relatives au versement des indemnités, soient conformes à la politique adoptée à ce chapitre;
- d'établir clairement dans cette politique la marge de manœuvre dont dispose la direction en ce qui concerne la négociation des ententes de départ;

Reddition de comptes en matière de rémunération

- de rendre compte adéquatement de ses politiques de rémunération ainsi que de toute autre condition de travail.

B RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2006

RESTRICTIONS INCLUSES DANS LE RAPPORT DE VÉRIFICATION

24. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006 n'a pas permis l'expression d'une opinion sur la fidélité de l'image donnée, selon les PCGR. L'importance des répercussions que sont susceptibles d'avoir les deux restrictions formulées dans le rapport de vérification [...] explique cette situation. [...]

Périmètre comptable

25. [...] les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne sont pas incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Le Québec est la seule province, en 2005-2006, qui n'intègre pas, en tout ou en partie, les entités des réseaux dans son périmètre comptable.

26. Les entités de ces deux réseaux, qui gèrent des sommes représentant près de 60 p. cent des dépenses publiques, sont sous le contrôle du gouvernement. [...]

27. Une restriction portant sur la non-inclusion des entités des deux réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donc été formulée, et ce, pour une cinquième fois consécutive. Étant donné que le gouvernement n'a pas encore procédé à l'analyse exhaustive des répercussions financières qu'aurait l'intégration de la totalité des entités des réseaux dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer l'impact sur ses états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2006.

28. [...] Comme l'an dernier, le gouvernement fournit, dans l'annexe 19 de ses états financiers, de l'information sur les fonds d'exploitation des réseaux.

31. En dépit de ses limites, cette annexe montre que le réseau de la santé et des services sociaux est aux prises avec des déficits cumulés importants, de l'ordre de 1,3 milliard de dollars au 31 mars 2006, qui ne se reflètent pas dans la situation financière du gouvernement. Elle révèle également que le déficit annuel de ce réseau s'est résorbé de moitié, comparativement à l'an dernier; il s'élève maintenant à 104 millions. [...]

Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public

38. Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les PCGR du Canada applicables à ce secteur [...].

40. L'existence de normes élaborées par un organisme indépendant vise à donner l'assurance que l'information présentée est objective, et qu'elle facilite la comparaison d'une année à l'autre ainsi que d'un gouvernement à l'autre. [...]

41. Le gouvernement du Québec, pour sa part, utilise des conventions dont certaines sont conformes aux PCGR et d'autres, non. Pour garantir l'objectivité de l'information financière et sa rigueur, il est donc nécessaire que celui-ci adopte en entier le cadre normatif recommandé par le CCSP. [...]

42. Le tableau 1 présente les effets, lorsqu'ils ont pu être évalués, des dérogations aux principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

TABLEAU 1

INCIDENCES FINANCIÈRES DES DÉROGATIONS AUX PRINCIPES COMPTABLES GÉNÉRALEMENT RECONNUS POUR LE SECTEUR PUBLIC (en millions de dollars)

	31 mars 2006			
	Sous-évaluation (surévaluation)			
	Surplus annuel	Éléments d'actif	Éléments de passif	Dette nette
Comptabilité d'exercice	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	(24)	–	482	482
Instruments financiers libellés en devises	n.d.	–	n.d.	n.d.
Subventions de fonctionnement aux universités	36	–	296	296
Subventions pour les immobilisations de certaines commissions scolaires	(3)	–	62	62
Compensation tenant lieu de taxes aux municipalités	(2)	–	97	97
Stocks et charges payées d'avance	n.d.	200	–	–
Provisions pour pertes sur les interventions garanties	(38)	56	(11)	(67)
Redressement comptable – revenus de transfert liés à l'équipement diagnostique et médical	(112)	–	–	–
Avantages sociaux futurs	n.d.	–	n.d.	n.d.
Passifs environnementaux	(25)	–	100	100
Rachats avant terme d'éléments monétaires	(22)	84	22	(62)
Total*	**(190)**	**340**	**1 048**	**908**

* Les répercussions concernant trois éléments n'ont pu être quantifiées.

B RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2006

RESTRICTIONS INCLUSES DANS LE RAPPORT DE VÉRIFICATION

24. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006 n'a pas permis l'expression d'une opinion sur la fidélité de l'image donnée, selon les PCGR. L'importance des répercussions que sont susceptibles d'avoir les deux restrictions formulées dans le rapport de vérification [...] explique cette situation. [...]

Périmètre comptable

25. [...] les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne sont pas incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Le Québec est la seule province, en 2005-2006, qui n'intègre pas, en tout ou en partie, les entités des réseaux dans son périmètre comptable.

26. Les entités de ces deux réseaux, qui gèrent des sommes représentant près de 60 p. cent des dépenses publiques, sont sous le contrôle du gouvernement. [...]

27. Une restriction portant sur la non-inclusion des entités des deux réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donc été formulée, et ce, pour une cinquième fois consécutive. Étant donné que le gouvernement n'a pas encore procédé à l'analyse exhaustive des répercussions financières qu'aurait l'intégration de la totalité des entités des réseaux dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer l'impact sur ses états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2006.

28. [...] Comme l'an dernier, le gouvernement fournit, dans l'annexe 19 de ses états financiers, de l'information sur les fonds d'exploitation des réseaux.

31. En dépit de ses limites, cette annexe montre que le réseau de la santé et des services sociaux est aux prises avec des déficits cumulés importants, de l'ordre de 1,3 milliard de dollars au 31 mars 2006, qui ne se reflètent pas dans la situation financière du gouvernement. Elle révèle également que le déficit annuel de ce réseau s'est résorbé de moitié, comparativement à l'an dernier; il s'élève maintenant à 104 millions. [...]

Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public

38. Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les PCGR du Canada applicables à ce secteur [...].

40. L'existence de normes élaborées par un organisme indépendant vise à donner l'assurance que l'information présentée est objective, et qu'elle facilite la comparaison d'une année à l'autre ainsi que d'un gouvernement à l'autre. [...]

41. Le gouvernement du Québec, pour sa part, utilise des conventions dont certaines sont conformes aux PCGR et d'autres, non. Pour garantir l'objectivité de l'information financière et sa rigueur, il est donc nécessaire que celui-ci adopte en entier le cadre normatif recommandé par le CCSP. [...]

42. Le tableau 1 présente les effets, lorsqu'ils ont pu être évalués, des dérogations aux principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

TABLEAU 1

INCIDENCES FINANCIÈRES DES DÉROGATIONS AUX PRINCIPES COMPTABLES GÉNÉRALEMENT RECONNUS POUR LE SECTEUR PUBLIC (en millions de dollars)

	31 mars 2006			
		Sous-évaluation (surévaluation)		
	Surplus annuel	Éléments d'actif	Éléments de passif	Dette nette
Comptabilité d'exercice	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	(24)	–	482	482
Instruments financiers libellés en devises	n.d.	–	n.d.	n.d.
Subventions de fonctionnement aux universités	36	–	296	296
Subventions pour les immobilisations de certaines commissions scolaires	(3)	–	62	62
Compensation tenant lieu de taxes aux municipalités	(2)	–	97	97
Stocks et charges payées d'avance	n.d.	200	–	–
Provisions pour pertes sur les interventions garanties	(38)	56	(11)	(67)
Redressement comptable – revenus de transfert liés à l'équipement diagnostique et médical	(112)	–	–	–
Avantages sociaux futurs	n.d.	–	n.d.	n.d.
Passifs environnementaux	(25)	–	100	100
Rachats avant terme d'éléments monétaires	(22)	84	22	(62)
Total*	**(190)**	**340**	**1 048**	**908**

* Les répercussions concernant trois éléments n'ont pu être quantifiées.

AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES

Loi sur l'équilibre budgétaire

128. Le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi précitée sert actuellement d'indicateur au gouvernement pour mesurer l'atteinte ou non de l'équilibre budgétaire. [...]

129. Le ministère des Finances mentionne, dans le volume 1 des Comptes publics 2005-2006, que le solde cumulé aux fins de la loi est excédentaire de 192 millions de dollars au 31 mars 2006. [...]

131. Une comptabilité plus rigoureuse révélerait que le solde budgétaire est déficitaire. De fait, [...] le solde budgétaire cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* affiche un déficit d'au moins 5,3 milliards de dollars. Ce montant résulte de la prise en compte de trois problèmes de nature différente dans le calcul du solde budgétaire effectué par le gouvernement.

132. Le premier problème découle du choix, fait par le gouvernement, de recourir à certaines méthodes comptables discutables, qui donnent des résultats avantageux lors du calcul du solde établi aux fins de la loi. Le second problème provient du fait que le gouvernement ne redresse pas les données comparatives à la suite de modifications rétroactives de ses pratiques comptables. [...] Enfin, l'inscription de revenus en double dans le solde cumulé aux fins de la loi constitue le dernier problème.

Revenus considérés en double aux fins de la loi

139. [...] le gouvernement a inscrit dans ses revenus de 2005-2006 une somme de 112 millions de dollars qu'il avait déjà portée à ses revenus en 2003-2004. Par conséquent, ces revenus ont été inclus deux fois dans le solde cumulé aux fins de la loi. [...]

C EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2006.

Le *Seizième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires de deux de nos rapports. Le premier constitue le chapitre 4 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*. Le second correspond au troisième chapitre du même tome.

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

Le Vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC
750, boul. Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 4e trimestre 2006

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN-13 : 978-2-550-48507-0
ISBN-10 : 2-550-48507-6

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006

Tome II

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006

Tome II

La forme masculine employée dans le texte
désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 30 % de fibres recyclées après consommation et 70 % de fibres vierges non imprimées mais recyclées.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, décembre 2006

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL, M. RENAUD LACHANCE	1
Chapitre 2	GESTION DES INTERVENANTS EXTERNES CONTRIBUANT AUX SERVICES PUBLICS D'EMPLOI	15
Chapitre 3	GESTION DU BUREAU DU CORONER	51
Chapitre 4	MAIN-D'ŒUVRE LIÉE AUX RESSOURCES INFORMATIONNELLES : BESOIN, DISPONIBILITÉ ET AFFECTATION	67
Chapitre 5	MATIÈRES RÉSIDUELLES	109
Chapitre 6	PROGRAMMES D'AIDES TECHNIQUES POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES	157
Chapitre 7	VIGIE RELATIVE AUX GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS DU GOUVERNEMENT	191
	Projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal	194
	Mise en œuvre du projet Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR)	218
Chapitre 8	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	227
	Autorité des marchés financiers	231
	Commission de la construction du Québec	232
	Commission des services juridiques	234
	Corporation d'hébergement du Québec	235
	La Financière agricole du Québec et le Fonds d'assurance-récolte	236
ANNEXE A	RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION PARTICULIÈRE MENÉE AUPRÈS DE LA SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC	239
ANNEXE B	RAPPORT SPÉCIAL À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2006	325
ANNEXE C	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	365

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Chapitre 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
VÉRIFICATION DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT	1.4
DÉPÔT DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	1.14
ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	1.23
SUJETS EXAMINÉS EN 2005-2006, MAIS N'AYANT PAS FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT	1.27
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.32
CONCLUSION	1.65

Sigles utilisés dans ce chapitre

CHU	Centre hospitalier universitaire
OBNL	Organisme à but non lucratif
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
SAGIR	Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes: le premier en juin et l'autre en décembre.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au vérificateur général en poste l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des sujets abordés dans l'ouvrage.

VÉRIFICATION DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

1.4 En avril 2006, le gouvernement a publié un énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État. Récemment, l'Assemblée nationale a confié à la Commission des finances publiques le mandat de tenir des consultations particulières à ce sujet. Puisque l'énoncé de politique traite de la vérification de ces sociétés, j'ai jugé opportun de communiquer mes commentaires à la Commission. J'ai été entendu par celle-ci le jeudi 2 novembre 2006.

1.5 Ensemble, les sociétés d'État visées par l'énoncé de politique engagent annuellement des dépenses de quelque 30 milliards de dollars et elles gèrent des actifs dont la valeur atteint près de 250 milliards. Elles procurent au gouvernement des revenus annuels presque équivalents à ceux provenant de l'impôt sur les sociétés privées, soit environ 4,5 milliards de dollars en 2005-2006. C'est notamment à cause de leur importance financière que, depuis la fin des années 1970, les vérificateurs généraux successifs ont recommandé au gouvernement de consolider le cadre légal de la gouvernance de ces sociétés.

1.6 J'ai indiqué aux parlementaires qu'à mon avis plusieurs mesures figurant dans l'énoncé de politique devraient contribuer à améliorer la gouvernance des sociétés d'État, notamment parce qu'elles renforcent les moyens dont disposent les conseils d'administration pour jouer leur rôle de supervision.

1.7 Selon cet énoncé, le Vérificateur général participera à la vérification des états financiers de toutes les sociétés d'État. Cette orientation est une amélioration réelle au chapitre du contrôle parlementaire dans la mesure où elle vient consolider le rôle traditionnel du Vérificateur général en matière de vérification financière.

1.8 L'énoncé de politique précise aussi qu'en règle générale j'exercerai seul la vérification. Toutefois, dans le cas des sociétés d'État à caractère financier ou commercial, je mènerai mes travaux en collaboration avec une firme privée dans le cadre d'une approche dite de covérification.

1.9 Concrètement, cette approche permettra que je sois dorénavant associé à la vérification des états financiers d'Hydro-Québec, de la Société des alcools du Québec et de la Société générale de financement du Québec. Je pourrai exécuter ces nouveaux travaux sans trop accroître les ressources que, globalement, je consacre à la vérification financière, puisque la covérification m'amènera à réduire les ressources que j'affecte actuellement à la vérification financière de la Caisse de dépôt et placement du Québec, d'Investissement Québec, de la Société de l'assurance automobile du Québec et de la Société des loteries du Québec (Loto-Québec).

1.10 Par ailleurs, j'ai rappelé aux membres de la Commission des finances publiques que, dans l'énoncé de politique, il n'y a aucun nouveau rôle ou mandat élargi quant à la vérification de l'optimisation des ressources réalisée par le Vérificateur général, mais seulement le maintien de la situation actuelle. L'énoncé de politique ne me permet toujours pas d'effectuer une vérification de l'optimisation des ressources auprès de certaines sociétés d'État – celles qui ont le statut d'entreprise du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général* – sans obtenir l'accord préalable de leur conseil d'administration. L'obligation d'obtenir cet accord est unique au Canada.

1.11 Dans le passé, mes prédécesseurs et moi-même avons soulevé cette question par souci de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les entreprises du gouvernement, ce qui relève de la mission du Vérificateur général. Étant au service de l'Assemblée nationale, le Vérificateur général effectue pour cette dernière des vérifications, là où elle lui en donne le droit.

1.12 L'exercice du contrôle parlementaire ne nie pas l'autonomie des sociétés d'État; au contraire, ce contrôle est une conséquence de leur autonomie. Mes travaux de vérification viennent tout simplement soutenir les principes de transparence et d'imputabilité qui découlent de la latitude consentie à ce type d'entités.

1.13 Bien entendu, j'appliquerai la décision que l'Assemblée nationale prendra à cet égard.

DÉPÔT DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1.14 La *Loi sur l'administration publique* édicte que la priorité de l'administration gouvernementale est la qualité des services aux citoyens. Elle instaure un cadre de gestion axé sur les résultats et le respect du principe de transparence. Ce cadre de gestion concourt, entre autres, à la réalisation d'une reddition de comptes qui porte sur la performance et permet à l'Assemblée nationale d'avoir accès, au moment opportun, à une information pertinente sur les activités de l'administration gouvernementale.

1.15 La loi mentionne également qu'un ministre doit déposer à l'Assemblée nationale le rapport annuel de gestion de son ministère ainsi que celui des organismes et des unités administratives relevant de sa responsabilité dans les 4 mois suivant la fin de leur année financière ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours après la reprise des travaux de cette dernière.

1.16 J'ai évalué dans quelle mesure les 79 entités assujetties à la loi en 2004-2005 ont respecté les délais légaux pour déposer leur rapport annuel de gestion à l'Assemblée nationale pour les années 2002-2003 à 2004-2005. Les résultats de mon analyse sont présentés dans le tableau 1.

TABLEAU 1

DÉPÔT DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION

	2004-2005		2003-2004		2002-2003	
Moment du dépôt*	**Nombre d'entités**	**%**	**Nombre d'entités**	**%**	**Nombre d'entités**	**%**
Après la date limite						
Plus de 125 jours	7	9	6	8	4	5
De 6 à 45 jours	20	26	25	33	23	30
De 1 à 5 jours	12	15	2	3	3	4
	39	**50**	**33**	**44**	**30**	**39**
À la date limite ou avant						
De 0 à 20 jours	27	34	29	38	38	49
De 135 à 145 jours	13	16	14	18	9	12
	40	**50**	**43**	**56**	**47**	**61**

* Étant donné que l'Assemblée nationale ne siège pas de façon continue, nous ne présentons pas les intervalles de temps pendant lesquels les rapports ne pouvaient être déposés.

1.17 Des 79 entités, 40 ont rempli les exigences légales. C'est donc dire que près de 50 p. cent des entités assujetties à la loi n'en ont pas observé les prescriptions quant au délai. Rappelons que celle-ci accorde en pratique un délai de plus de 7 mois à la plupart des entités visées puisque l'échéance de 4 mois tombe le 31 juillet et que l'Assemblée nationale ne siège pas à ce moment. De fait, la reprise des travaux a lieu vers la mi-octobre. Si j'exclus les 12 ministères ou organismes qui accusent de 1 à 5 jours de retard, 27 entités ont déposé leur rapport annuel de gestion après la date fixée et 7 d'entre elles l'ont dépassée de plus de 125 jours. Le retard moyen de ces 7 entités a été de 165 jours; 2 d'entre elles ont déposé leur rapport plus d'un an après la fin de leur exercice financier.

1.18 J'ai demandé aux 27 entités les motifs qui expliquaient pareille situation. Elles ont invoqué les mouvements de personnel, le manque d'employés, les complications occasionnées par des retards dans le dépôt des plans stratégiques ainsi que des délais plus longs que prévu pour obtenir l'approbation ministérielle.

1.8

1.9

1.10

1.11

1.12

1.13

1.14

1.15

1.16

TABLEAU 1

DÉPÔT DES RAPPORTS ANNUELS DE GESTION

Moment du dépôt*	2004-2005		2003-2004		2002-2003	
	Nombre d'entités	%	Nombre d'entités	%	Nombre d'entités	%
Après la date limite						
Plus de 145 jours	7	9	6	8	4	5
De 91 à 145 jours	20	26	25	33	23	30
De 1 à 90 jours	12	15	2	3	3	4
	39	**50**	**33**	**44**	**30**	**39**
À la date limite ou avant						
De 0 à 20 jours	27	34	29	38	38	49
De 135 à 90 jours	13	16	14	18	9	12
	40	**50**	**43**	**56**	**47**	**61**
Total	**79**	**100**	**76**	**100**	**77**	**100**

1.17

1.18

1.19 D'autre part, 70 p. cent de ces 27 entités étaient aussi en retard à des degrés variables pour l'année précédente. Plus de 30 p. cent, soit 9 entités, peuvent être qualifiées de retardataires habituelles; en effet, elles ont également dépassé le retard toléré (c'est-à-dire 5 jours et moins) pour l'exercice financier 2002-2003. Ces 9 entités présentent un retard moyen pour les trois années qui varie de 14 à 197 jours (tableau 2).

TABLEAU 2

LISTE DES NEUF ENTITÉS RETARDATAIRES HABITUELLES POUR LES ANNÉES 2002-2003 À 2004-2005

	Nombre moyen de jours de retard
Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé*	197
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	104
Curateur public du Québec	88
Bureau du coroner	58
Registraire des entreprises	50
Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation	39
Commissaire à la déontologie policière	28
Commission québécoise des libérations conditionnelles	22
Ministère des Relations internationales	14

* Le moment du dépôt du rapport pour 2002-2003 n'a pu être déterminé. Toutefois, la lettre de transmission au ministre est datée du 4 mars 2004. Le nombre moyen de jours de retard pour les deux autres années est de 197 jours.

1.20 Le fait que les rapports sont transmis après un aussi long laps de temps suivant la fin de l'exercice financier diminue leur utilité. Par exemple, l'étude éventuelle des rapports annuels de gestion par les parlementaires risque d'être fondée sur de l'information qui n'est pas à jour et qui est, de ce fait, moins pertinente. En outre, il est plus difficile de rectifier le tir si les résultats escomptés ne sont pas obtenus ou si les objectifs poursuivis par l'entité doivent être modifiés. Il est donc important que les entités concernées respectent les délais légaux pour les raisons que je viens de mentionner.

1.21 En septembre 2006, j'ai demandé aux 27 mêmes entités si elles prévoyaient adopter des mesures afin de respecter les prescriptions de la loi pour leur rapport de 2005-2006. La quasi-totalité, soit 26, ont mentionné qu'elles prendraient les moyens pour déposer leur rapport annuel de gestion dans les délais prévus par la loi. Le Curateur public du Québec compte notamment sur la réforme de ses systèmes pour respecter les délais légaux et il ne croit pas améliorer son délai avant cette réforme.

1.22 En date du 9 novembre 2006, j'ai fait un suivi des dépôts des rapports annuels de gestion pour voir si des mesures avaient réellement été mises en œuvre dans le but de respecter les délais prescrits pour l'exercice 2005-2006. J'ai constaté une amélioration notable de la situation puisque seul le Curateur public du Québec parmi les 9 retardataires habituelles n'avait pas encore effectué son dépôt. Pour ce qui est des 18 autres entités qui avaient déposé leur rapport avec un retard de plus de 5 jours pour 2004-2005, 5 ont respecté les délais cette année et 10 sont de nouveau en retard; quant aux 3 dernières entités, leur situation n'a pu être examinée, car le dépôt de leur rapport annuel n'était pas arrivé à échéance.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

1.23 Le 24 octobre dernier, soit le jour même du dépôt des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006, j'ai transmis à l'Assemblée nationale un rapport spécial portant sur la vérification de ces états financiers. Ce rapport spécial est reproduit à l'annexe B du présent tome.

1.24 La vérification que j'ai effectuée à l'égard de ces états financiers ne m'a pas permis d'exprimer une opinion sur la fidélité de l'image donnée, selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada pour le secteur public. L'importance des répercussions que sont susceptibles d'avoir les deux restrictions que j'ai formulées dans mon rapport de vérification explique cette situation. La première restriction résulte de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celles du réseau de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement. La deuxième concerne le fait que le gouvernement utilise certaines conventions comptables qui diffèrent des PCGR. Par ailleurs, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai exprimé l'opinion que, à l'exception de la non-inclusion dans le périmètre comptable des entités des réseaux, dont je n'ai pu évaluer les effets, ces états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement au 31 mars 2006, selon les conventions comptables du gouvernement.

1.25 Plusieurs problèmes persistants m'ont amené à inviter le gouvernement à faire preuve de plus de rigueur et d'indépendance quant à l'information financière qu'il transmet aux parlementaires et aux citoyens afin de leur fournir un portrait aussi juste que possible des finances publiques. D'une part, le Québec est la seule province qui, en 2005-2006, n'a pas intégré, en tout ou en partie, les entités des réseaux dans son périmètre comptable. D'autre part, en plus du gouvernement fédéral, la majorité des provinces dressent leurs états financiers conformément aux PCGR qui leur sont applicables. Concernant la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, mes travaux ont révélé que le solde cumulé aux fins de cette loi a été établi par le gouvernement dans un respect technique de celle-ci et non dans son esprit. L'importance des montants qui n'ont pas été pris en compte au fil des ans dans la reddition de comptes effectuée aux fins de cette loi explique ma conclusion.

1.26 Lors du dépôt des Comptes publics et de mon rapport spécial, j'ai rencontré les membres de la Commission de l'administration publique de même que ceux de la Commission des finances publiques, réunis en séance de travail. À cette occasion, je leur ai présenté et expliqué les résultats de ma vérification. De plus, je leur ai fait part de l'ouverture manifestée par le gouvernement, qui se dit sensible à mes préoccupations relativement à la reddition de comptes sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Il ajoute qu'il s'assurera de dissiper toute ambiguïté quant à sa portée, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose sur le plan de la gestion des finances publiques.

SUJETS EXAMINÉS EN 2005-2006, MAIS N'AYANT PAS FAIT L'OBJET D'UN RAPPORT

1.27 Pendant l'année 2005-2006, j'ai entrepris deux vérifications de l'optimisation des ressources que j'ai choisi de ne pas mener à terme, étant donné que des actions significatives avaient été accomplies par les acteurs concernés.

1.28 Ainsi, une étude préliminaire a été effectuée dans le réseau de la santé et des services sociaux au regard de la prévention et du contrôle des maladies nosocomiales dans les établissements. Avec l'élaboration du Plan d'action sur la prévention et le contrôle des infections nosocomiales 2006-2009, le ministère de la Santé et des Services sociaux a démontré sa volonté d'encadrer et de prendre en charge cette problématique en vue d'améliorer de façon bien concrète la qualité et la sécurité des soins offerts.

1.29 En raison de la présence du plan d'action, j'ai remis en cause la poursuite des travaux.

1.30 Par ailleurs, une vérification concernant la gestion des centres de détention a été interrompue au cours de l'année. L'entrée en vigueur prochaine de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* (prévue pour février 2007) m'a incité à prendre cette décision, notamment en raison des changements importants que la loi amènera à l'égard du système correctionnel et des centres de détention.

1.31 De plus, afin de faciliter la mise en œuvre de cette loi, le ministère de la Sécurité publique a produit un plan détaillé et les premiers changements organisationnels sont amorcés. Pour ces raisons, je considère que le moment pour exécuter ce mandat n'est pas opportun.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.32 Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.

1.33 Le **chapitre 2** a pour objet la **gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi.** Emploi-Québec, une agence du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, fait notamment appel à eux pour remplir sa mission. Ces intervenants offrent des mesures d'emploi, principalement aux participants de l'assurance-emploi et aux prestataires de l'assistance-emploi, dont le but ultime est l'intégration et le maintien en emploi de ces personnes. Puisque environ 480 millions de dollars sont consacrés annuellement à ces mesures, il était d'intérêt d'examiner la façon dont ces fonds publics sont gérés.

1.34 Les intervenants externes visés par le présent mandat sont définis comme étant des « ressources externes » de même que des établissements de formation. Les ressources externes mises à contribution sont en majorité des organismes à but non lucratif (OBNL), et la plupart sont des organisations communautaires.

1.35 Ma vérification a porté sur trois mesures importantes, soit les services d'aide à l'emploi, les projets de préparation à l'emploi et la formation de la main-d'œuvre. Je constate que l'utilisation des intervenants externes pour offrir ces mesures n'est pas faite avec un souci suffisant d'économie et d'efficience. Dans les faits, les ententes sont généralement signées d'année en année avec les mêmes ressources externes et il arrive souvent que les montants sont reconduits sans tenir compte suffisamment de l'atteinte des résultats et sans effectuer une évaluation adéquate des besoins. Notons que, comme bon nombre d'OBNL concernés par les mesures sont fortement financés par le gouvernement, une révision à la baisse de leur financement pourrait remettre en cause leur viabilité.

1.36 Par ailleurs, je signale dans mon rapport qu'Emploi-Québec ne s'assure pas de payer un juste prix. Peu importe le mode de financement en vigueur, l'agence paie habituellement aux ressources externes le montant prévu à l'entente même si le volume de candidats visé n'est pas atteint. Elle ne compare pas non plus le prix des services requis avec celui d'organismes similaires ou avec celui de services analogues offerts par le secteur privé. En ce qui a trait au suivi exercé sur les ententes avec les intervenants externes, aucune visite n'a été effectuée, au cours des années analysées, chez la moitié des ressources externes vérifiées.

1.37 En outre, les ressources externes produisent habituellement une reddition de comptes. Dans plus de 60 p. cent des cas étudiés, je n'ai pas retracé de preuve que la reddition de comptes exigée faisait l'objet d'une analyse. De plus, puisque Emploi-Québec n'a pas de portrait provincial de l'atteinte des résultats visés par les ententes, elle ne peut mesurer dans une perspective globale jusqu'à quel point les services obtenus des intervenants externes permettent le retour en emploi des participants aux mesures.

1.38 Concernant les interventions d'Emploi-Québec – ou des ressources externes, le cas échéant – auprès des individus, je constate que la documentation au dossier présente des lacunes. Ainsi, dans plusieurs cas, elle ne permet pas de constater qu'une évaluation adéquate des besoins de chaque personne a été effectuée, qu'un cheminement en vue de favoriser son retour en emploi a été élaboré et qu'un accompagnement structuré a eu lieu.

1.39 Pour ce qui est du **chapitre 3**, il traite de la **gestion du Bureau du coroner**. Le mandat de ce dernier consiste, entre autres, à rechercher de façon indépendante et impartiale les causes et les circonstances des décès obscurs ou violents, de manière à contribuer à la protection de la vie humaine.

1.40 De façon globale, j'observe que le Bureau est confronté à plusieurs problèmes complexes et importants qui perdurent et qui menacent son bon fonctionnement. Bien qu'il soit conscient de la situation, les démarches qu'il a entreprises jusqu'à présent n'ont pas encore permis l'application de solutions durables et économiques.

1.41 En matière d'économie, le Bureau n'a pas mis en œuvre tous les moyens nécessaires pour recouvrer les coûts de services dispensés à d'autres organismes gouvernementaux et il a assumé certaines dépenses qui auraient pu être prises en charge par d'autres.

1.42 Par ailleurs, même si une part importante de ses activités est réalisée par des coroners à temps partiel et des partenaires externes, l'entité n'a pas toujours mis en œuvre les moyens suffisants pour assurer la disponibilité des services qu'elle attend d'eux.

1.43 En outre, je relève des déficiences relatives à l'encadrement des membres du Bureau et au traitement de manquements éthiques. Je note également des tensions internes qui affectent le climat de travail. Enfin, l'information de gestion disponible et le contenu de la planification stratégique devraient être améliorés pour favoriser une reddition de comptes de qualité.

1.44 Le **chapitre 4**, quant à lui, porte sur la **main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles : besoin, disponibilité et affectation**. Pour 2004-2005, cette main-d'œuvre a représenté près de 75 p. cent des dépenses de l'Administration associées à l'informatique, soit des débours de 670 millions de dollars. De plus, le taux d'augmentation de ces débours est impressionnant. Dans ce contexte, je me suis intéressé aux moyens que les ministères et organismes ont retenus pour répartir le travail afférent aux ressources informationnelles de la façon la plus économique possible.

1.45 Des améliorations parfois notables devront être apportées. De fait, aucune des responsabilités exposées dans le Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique n'est propre à la main-d'œuvre affectée à ces ressources. Les récentes stratégies conçues par le gouvernement par rapport aux ressources informationnelles laissent aussi à désirer pour ce

qui est de sa main-d'œuvre et des données recueillies sur celle-ci. Enfin, je constate l'absence de portefeuille d'investissement et de plan de main-d'œuvre types pour aider à répartir le travail de la manière la plus économique possible dans les ministères et organismes.

1.46 Par ailleurs, j'ai évalué si les entités possèdent les outils de gestion nécessaires afin d'assurer la répartition du travail la plus économique possible. Pour atteindre cet objectif, j'ai sondé le portefeuille d'investissement, le plan de main-d'œuvre et des plans d'affectation liés aux ressources informationnelles dont se sont munies trois entités gouvernementales. Mes travaux montrent que ces outils sont dans l'ensemble satisfaisants. J'ai toutefois constaté des déficiences qu'il importe de corriger. Parmi celles-ci, les critères de sélection des investissements ne sont pas intégrés dans les portefeuilles qui s'y rapportent; par conséquent, les parties concernées ne sont pas en mesure de bien affirmer leur intention. De plus, les stratégies de main-d'œuvre énoncées par deux des entités vérifiées sont insatisfaisantes: les objectifs sont imprécis et il n'y a rien au sujet de la compétence du personnel de ces entités ainsi que des fournisseurs qui leur rendent des services professionnels. Les déficiences relevées m'amènent donc à conclure que les outils de gestion des entités ne permettent pas de déterminer leur besoin de main-d'œuvre au regard des ressources informationnelles et la disponibilité de celle-ci ni de cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail.

1.47 Vu ces résultats et en l'absence d'une stratégie gouvernementale sur le sujet, j'ai, de concert avec trois des entités vérifiées, profité de l'occasion pour mener une réflexion sur la manière de répartir l'ouvrage à réaliser entre les équipes de travail désignées soit par les entités, soit par de tierces parties. Les observations qui en ont découlé appuient diverses pratiques gouvernementales ou ministérielles en matière de sous-traitance. Cependant, elles ont établi que certaines activités en matière de ressources informationnelles devraient être effectuées en priorité par le personnel des ministères et organismes.

1.48 Le **chapitre 5** traite des **matières résiduelles**. L'élimination de ces matières entraîne son lot de préoccupations. Pour les atténuer, la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 oriente les interventions gouvernementales dans le domaine. Bien entendu, cette politique vise à ce que soit faite une gestion sécuritaire des matières à éliminer. Cependant, elle vise tout autant à mettre en valeur les matières résiduelles et à en diminuer la quantité à la source. Les travaux que j'ai menés m'ont permis de conclure par rapport à ces deux volets.

1.49 D'abord, j'observe que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ne peut actuellement exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles. Sous sa forme actuelle, l'information qu'il possède ne lui permet pas de faire une juste appréciation des risques que les lieux d'élimination représentent. Par ailleurs, la planification des interventions n'assure pas une couverture adéquate des lieux. De plus, lorsque des inspections sont réalisées, la documentation relative à

plusieurs dossiers est insuffisante, les infractions constatées ne sont pas toujours signifiées ou leur suivi laisse parfois à désirer. Le ministère a entrepris une démarche pour revoir l'ensemble de son processus d'inspection, ce qui devrait contribuer à corriger le tir au cours des prochaines années.

1.50 Ensuite, je note que la plupart des actions prévues dans la politique ont été accomplies en tout ou en partie depuis son entrée en vigueur. Toutefois, à deux ans de l'échéance, je conclus que la progression vers l'atteinte des objectifs est lente et que les résultats attendus à la fin de la période risquent de ne pas être au rendez-vous. J'ai cerné certains facteurs qui peuvent expliquer cette situation. Premièrement, le plan d'action initial n'a pas été mis à jour afin de refléter l'évolution au fil des ans. Deuxièmement, des actions essentielles pour la réalisation de la politique ont tardé à être mises en œuvre. Troisièmement, le suivi de la politique et la reddition de comptes à son égard n'ont pas été à la hauteur des attentes.

1.51 Le **chapitre 6** rapporte le résultat d'une vérification concernant les 19 **programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées** offerts par le ministère de la Santé et des Services sociaux. En 2005-2006, les sommes relatives à ces programmes ont été de 135,8 millions de dollars. Précisons qu'une aide technique est un appareil, un équipement ou un dispositif visant à corriger une déficience, à compenser une incapacité ou à réduire une situation de handicap. Ces aides, dont le coût d'acquisition est assumé par le gouvernement, sont accessibles aux personnes handicapées. Au Québec, 1,2 million de personnes vivent avec une incapacité permanente.

1.52 Je constate des lacunes au regard de la gestion de ces programmes par le ministère. En effet, ceux-ci se sont superposés au fil du temps et il y aurait lieu pour le ministère de procéder à l'évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques. À ce titre, le plan de modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor demande aux gestionnaires de s'interroger sur les programmes qu'ils administrent en fonction de cinq critères : rôle de l'État, efficacité, efficience, subsidiarité, capacité financière. Un tel exercice profiterait grandement aux programmes d'aides techniques, compte tenu notamment de leur cloisonnement et de leur sédimentation. De plus, il permettrait de faire en sorte que les programmes correspondent mieux aux besoins des citoyens.

1.53 Par ailleurs, je note qu'à cause de leur multiplicité, la gestion des programmes est complexe et la compréhension de ceux-ci ainsi que des règles qui s'y rapportent est difficile. Entre autres, les « portes d'entrée » à ces programmes sont nombreuses et chacun a ses règles, ses formulaires et ses processus administratifs. Cette absence d'harmonisation rend les programmes plus complexes et ne facilite ni leur gestion ni leur compréhension par la clientèle.

1.54 En ce qui concerne la Régie de l'assurance maladie du Québec, qui agit comme fiduciaire pour plusieurs programmes, je conclus que les processus en vigueur pour traiter les demandes de paiement des aides techniques comportent des

inefficiences et que les contrôles en place ne portent pas sur l'ensemble des risques. Cependant, son processus d'acquisition pour deux des trois types d'aides dont nous avons examiné les programmes, soit les fauteuils roulants et les aides auditives, est adéquat. Enfin, le processus actuel de valorisation (tirer parti de façon maximale d'une aide récupérée) nécessite certaines améliorations.

1.55 Le **chapitre 7** porte sur ma **vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement**, soit les projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Montréal et la mise en œuvre du projet Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR).

1.56 La vigie relative aux projets de modernisation des CHU ayant débuté au mois de septembre, je livre dans ce tome mes premiers commentaires sur les projets du Centre hospitalier universitaire de Montréal et du Centre universitaire de santé McGill, qui cheminent depuis une dizaine d'années, ainsi que sur celui du Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine, qui a été lancé en 2000-2001. Les investissements qui y sont liés sont actuellement estimés à 3,6 milliards de dollars.

1.57 Mon objectif est d'obtenir l'assurance que les conditions devant être remplies pour assurer le succès des projets sont respectées.

1.58 Pour ce qui est du succès des projets, je constate que la structure actuelle de gouvernance comporte des risques au regard du respect des travaux, des coûts et de l'échéancier. Je fonde mon opinion sur deux raisons. D'abord, le partage des responsabilités entre le directeur exécutif et les CHU, deux parties prenantes ayant des objectifs différents, nuit à l'imputabilité. Ensuite, le directeur exécutif relève hiérarchiquement du secteur de la santé et des services sociaux. Des exemples de gouvernance de grands projets, ici et ailleurs dans le monde, montrent qu'on favorise généralement une plus grande indépendance des organisations qui dirigent les projets.

1.59 Je remarque que le gouvernement s'est déjà prononcé sur les coûts à respecter. À mon avis, il est maintenant nécessaire d'arrimer les travaux désirés, l'estimation de leurs coûts et leur échéancier.

1.60 Le gouvernement agit correctement en prenant le temps de préciser chacun de ces trois paramètres avant que les gestionnaires de projets et les professionnels passent à la phase de planification, c'est-à-dire celle où l'on élabore les concepts ainsi que les plans et devis préliminaires.

1.61 En ce qui a trait au projet SAGIR, je m'y intéresse depuis décembre 2004 compte tenu de son ampleur, des enjeux financiers qu'il comporte et de l'incidence des nouvelles pratiques qu'il instaure sur la productivité de l'appareil gouvernemental. Le premier des sept volets, approuvé en mai 2005 par le Conseil des ministres, vise à simplifier et à rationaliser la gestion budgétaire et comptable ainsi que l'acquisition de biens et de services.

1.62 Je constate des changements significatifs, à la hausse et à la baisse, au chapitre de la répartition des coûts du premier volet. Toutefois, le coût total demeure le même, soit 317,2 millions de dollars, et l'échéancier est respecté. Je signale cependant que la méthode de détermination des coûts réels est perfectible, étant donné des omissions de plus de 4 millions de dollars. Mes derniers commentaires à l'égard du projet, en décembre 2005, faisaient état de cinq risques; la plupart se sont amoindris. Par contre, je note deux nouveaux risques quant à la capacité de l'équipe de la Direction générale de SAGIR: mener à terme l'implantation du premier volet, vu les efforts additionnels qu'il lui reste à accomplir, et soutenir adéquatement les entités, nombreuses, qui exploitent le système ou le feront sous peu. Par conséquent, je compte demeurer vigilant.

1.63 Viennent ensuite, dans le **chapitre 8**, mes commentaires découlant de travaux de **certification de l'information financière** effectués auprès de cinq entités.

1.64 Enfin, le lecteur trouvera trois annexes à la fin de l'ouvrage. Le rapport relatif à une vérification menée à la demande du gouvernement constitue la première. Ce rapport a été déposé distinctement à l'Assemblée nationale en novembre 2006. Ainsi, l'**annexe A** présente le *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de la Société des alcools du Québec*. L'**annexe B** reprend mon *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006*. Quant à l'**annexe C**, elle contient des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en juin 2006, à la suite de l'examen de certains de mes travaux.

CONCLUSION

1.65 Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.

1.66 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, parfois importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.

1.67 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Chapitre

2

Gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi

Vérification menée auprès du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
RECOMMANDATIONS	2.13
VUE D'ENSEMBLE	2.14
Rôles et responsabilités	2.16
Mesures d'emploi	2.18
Coût des services	2.21
Orientations	2.23
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.26
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.30
Justification des ententes	
Planification et analyse des besoins	2.34
Prix payé pour les services obtenus des intervenants externes	2.48
Respect des ententes et information de gestion	
Suivi des ententes	2.64
Information de gestion	2.71
Interventions auprès des individus	2.77
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Description des rôles et des responsabilités des principaux acteurs	
Annexe 3 – Étapes du cycle de gestion du recours aux ressources externes	
Annexe 4 – Évolution du taux de chômage et du nombre de prestataires de l'assistance-emploi par région	
Annexe 5 – Évolution du nombre de participations aux mesures d'emploi (SAE, PPE, MFOR)	
Annexe 6 – Description des groupes de services	

Les commentaires du ministère apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Marise Simard
Directrice de vérification par intérim
Claire Arseneault
Jean-Sébastien Bournival
Dominique Carrier
Étienne Côté
Manon Côté
Anne DeBlois
Marthe Gonthier
Guy Perron

Sigles utilisés dans ce chapitre

CJE	Carrefour jeunesse-emploi
CLE	Centre local d'emploi
ETC	Équivalent temps complet
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MFOR	Mesure de formation de la main-d'œuvre
OBNL	Organisme à but non lucratif
PPE	Projet de préparation à l'emploi
SAE	Service d'aide à l'emploi

FAITS SAILLANTS

2.1 Emploi-Québec, une agence du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, a pour mission de contribuer à développer l'emploi et la main-d'œuvre, ainsi que de lutter contre le chômage, l'exclusion et la pauvreté dans une perspective de développement économique et social. Son réseau de quelque 150 centres locaux d'emploi (CLE), répartis dans 17 régions administratives, offre des services à la main-d'œuvre québécoise ainsi qu'aux entreprises.

2.2 L'agence fait notamment appel à des intervenants externes pour remplir sa mission à l'égard des services publics d'emploi. Les intervenants concernés par le présent mandat de vérification sont ceux qu'elle définit comme étant des « ressources externes » de même que des établissements de formation. Les ressources externes mises à contribution sont en majorité des organismes à but non lucratif (OBNL), et la plupart sont des organisations communautaires. Emploi-Québec leur verse environ 480 millions de dollars annuellement pour la prestation de services relative aux mesures actives d'emploi[1].

2.3 Les intervenants externes rendent des services dans le cadre de plusieurs mesures d'emploi. Parmi les plus importantes, nous retrouvons les services d'aide à l'emploi (SAE), les projets de préparation à l'emploi (PPE) et la mesure de formation de la main-d'œuvre (MFOR) – volet individu. Emploi-Québec et les intervenants externes signent annuellement des ententes concernant la prestation de ces services. Les mesures sont principalement destinées aux participants de l'assurance-emploi et aux prestataires de l'assistance-emploi. Le gouvernement du Canada contribue à leur financement lorsqu'elles s'appliquent aux participants de l'assurance-emploi.

2.4 La présente vérification a porté sur les trois mesures mentionnées précédemment. Elle avait pour but de nous assurer qu'Emploi-Québec utilise de façon économique et efficiente les intervenants externes pour offrir ces mesures. Les ententes signées se rapportant à celles-ci totalisaient 361,8 millions de dollars pour les années 2004-2005 et 2005-2006.

2.5 Nous avons mené nos travaux au ministère et, plus particulièrement, auprès d'Emploi-Québec. Ces travaux se sont déroulés notamment auprès de quatre directions régionales et de CLE dont elles sont responsables. Nous avons, entre autres, examiné des ententes signées par ces directions ou leurs CLE avec 66 intervenants externes, de même que certains dossiers d'individus concernés par ces ententes, soit deux personnes par intervenant. Notre vérification a touché principalement les activités réalisées entre 2003-2004 et 2005-2006.

2.6 Nos travaux nous amènent à conclure que l'utilisation par Emploi-Québec des intervenants externes pour offrir les mesures d'aide à l'emploi (SAE, PPE et MFOR – volet individu) n'est pas faite avec un souci suffisant d'économie et d'efficience.

1. Les mesures actives d'emploi représentent l'ensemble des interventions structurées d'Emploi-Québec qui visent notamment à aider les personnes dans leurs démarches d'intégration à l'emploi ou de maintien en emploi et à soutenir les intervenants externes qui offrent des services d'aide à l'emploi.

2.7 Emploi-Québec n'a pas démontré qu'elle a effectué, préalablement à la signature des ententes avec les ressources externes, une évaluation adéquate des besoins, tant en ce qui concerne la nature du service que le nombre de participants visé. Les ressources externes ont toutefois présenté une offre de service dans 91 p. cent des cas, mais pour près de la moitié, il n'y avait pas de preuve de son analyse par l'agence. Il lui est donc difficile de justifier le bien-fondé des ententes signées. Dans les faits, elles sont généralement conclues avec les mêmes ressources externes d'année en année et il arrive souvent qu'elles sont reconduites sur le plan financier.

2.8 Il existe deux types de financement des ententes de service avec les intervenants externes: les coûts réels et le mode forfaitaire. En utilisant le mode forfaitaire, Emploi-Québec visait à établir un coût approprié et une meilleure équité dans le traitement des organismes. Les services ont été classifiés dans huit groupes et chacun possède sa fourchette de coûts par participant. Nous observons que les fourchettes sont très larges, ce qui n'assure pas un prix approprié. Pour les années 2004-2005 et 2005-2006, respectivement 44 et 48 p. cent des ententes que nous avons examinées ont été signées au niveau de la partie supérieure de la fourchette de coûts. De plus, peu importe le mode de financement, l'agence paie habituellement aux ressources externes le montant prévu à l'entente même si le volume de candidats visé dans celle-ci n'est pas atteint. Certains des services fournis par les OBNL sont aussi offerts par le secteur privé (par exemple, la rédaction de curriculum vitæ et les services d'orientation) et pourraient faire l'objet d'une comparaison afin de s'assurer de payer un juste prix, mais ce n'est pas le cas. Emploi-Québec ne s'assure donc pas de payer un juste prix.

2.9 Le suivi exercé sur les ententes avec les ressources externes comporte également des déficiences, de sorte qu'il arrive fréquemment qu'Emploi-Québec ne vérifie pas si les services sont rendus en fonction des objectifs visés ni si les ententes ont été respectées. Pour les années analysées, aucune visite n'a été effectuée chez la moitié des ressources externes que nous avons vérifiées. Nous n'avons pas retrouvé de justification au dossier à cet effet. Il en est de même pour le suivi et l'évaluation des services obtenus en vertu d'ententes avec les établissements de formation.

2.10 De façon générale, les ressources externes produisent une reddition de comptes. Dans plus de 60 p. cent des cas étudiés, nous n'avons pas retracé de preuve que la reddition de comptes exigée faisait l'objet d'une analyse. Les analyses qui avaient été effectuées étaient souvent incomplètes; par exemple, il n'y avait pas d'analyse sur les ressources investies. De plus, n'ayant pas de portrait provincial, Emploi-Québec n'est pas en mesure d'apprécier adéquatement l'atteinte des résultats visés par l'ensemble des ententes avec les intervenants externes. Elle ne peut donc pas évaluer jusqu'à quel point les services obtenus permettent le retour en emploi des participants aux mesures.

2.11 Concernant les interventions auprès des individus, dans 47 p. cent des cas que nous avons examinés, la documentation au dossier ne permet pas de constater qu'Emploi-Québec – ou les ressources externes, le cas échéant – a fait une évaluation adéquate des besoins de chaque personne afin d'optimiser les interventions à son égard. Nous n'avons pas retracé le cheminement envisagé en vue de favoriser le retour en emploi de la moitié des participants. Dans une proportion de 68 p. cent, la documentation ne démontre pas un suivi suffisant pour témoigner d'un accompagnement dans un processus structuré tout au long d'une démarche vers l'emploi.

2.12 Il faut noter qu'Emploi-Québec a élaboré plusieurs procédures concernant l'ensemble des étapes relatives à la gestion des mesures d'emploi. La gestion est décentralisée en région et l'application de ces procédures manque de rigueur.

RECOMMANDATIONS

2.13 Nous avons recommandé au ministère

Justification des ententes

Planification et analyse des besoins

- **de justifier, par une analyse adéquate des besoins et selon les cibles contenues dans la planification régionale, le nombre de participants visé et, s'il y a lieu, le nombre de personnes pour lesquelles on envisage un retour en emploi apparaissant dans les ententes avec les ressources externes;**
- **de produire une demande de service complète;**
- **de s'assurer que la ressource externe fournit une offre de service et de procéder à son analyse de façon adéquate;**

Prix payé pour les services obtenus des intervenants externes

- **de s'assurer de payer un juste prix pour les services reçus des intervenants externes;**

Respect des ententes et information de gestion

Suivi des ententes

- **d'effectuer, selon ses procédures, un suivi quant au respect des ententes signées avec les intervenants externes;**

Information de gestion

- **d'obtenir des intervenants externes une reddition de comptes conforme aux exigences du guide à cet effet et de procéder à une analyse adéquate de celle-ci;**
- **de disposer de l'information nécessaire pour apprécier si les services obtenus des intervenants externes permettent l'atteinte des résultats attendus quant au retour en emploi des participants aux mesures, et d'ajuster ces services, le cas échéant;**

Interventions auprès des individus

- **de documenter adéquatement:**
  - **l'évaluation des besoins de chaque individu et la justification des mesures choisies;**
  - **le cheminement envisagé en vue de favoriser son retour en emploi;**
  - **les activités d'accompagnement offertes à l'individu dans un processus structuré tout au long d'une démarche vers l'emploi.**

VUE D'ENSEMBLE

2.14 Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale contribue au développement et à la prospérité économique du Québec en favorisant le plein épanouissement des personnes. Emploi-Québec, son agence, a pour mission de contribuer à développer l'emploi et la main-d'œuvre, ainsi que de lutter contre le chômage, l'exclusion et la pauvreté dans une perspective de développement économique et social. Cette agence, créée en 1998, gère son propre budget et effectue une reddition de comptes distincte. Elle disposait d'un effectif de 2 580 équivalents temps complet (ETC[2]) en 2005-2006 (2 741 en 2004-2005). Son réseau de quelque 150 CLE, répartis dans 17 régions administratives, offre des services à l'ensemble de la main-d'œuvre québécoise ainsi qu'aux entreprises.

Ressources externes: majoritairement des organismes à but non lucratif.

2.15 Emploi-Québec fait notamment appel à des intervenants externes pour remplir sa mission à l'égard des services publics d'emploi. Les intervenants concernés par le présent mandat de vérification sont ceux que l'agence définit comme étant des « ressources externes » de même que des établissements de formation. Les quelque 500 ressources externes mises à contribution sont en majorité des OBNL, et la plupart sont des organisations communautaires. Comme ces dernières ont le mandat de lutter contre l'exclusion en favorisant l'insertion sociale et professionnelle, l'agence utilise leurs services pour intervenir auprès de clientèles ciblées.

2. Les ETC incluent 220 ETC prêtés par la Ville de Montréal à Emploi-Québec.

L'apport important des intervenants externes s'inscrit dans une perspective de complémentarité aux interventions d'Emploi-Québec afin d'optimiser sa prestation de services, d'offrir à chaque personne les services appropriés et d'obtenir les meilleurs résultats possibles au regard de sa mission. Elle leur verse environ 480 millions de dollars annuellement pour la prestation de services relative aux mesures actives d'emploi.

Rôles et responsabilités

2.16 Les principaux acteurs impliqués dans les services publics d'emploi sont les suivants : la Commission des partenaires du marché du travail, les conseils régionaux des partenaires du marché du travail, Emploi-Québec et les intervenants externes. Les rôles et les responsabilités des trois premiers sont définis dans la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et instituant la Commission des partenaires du marché du travail.*

2.17 Le tableau 1 trace un portrait sommaire du rôle de ces acteurs. Une description plus détaillée est présentée à l'annexe 2.

TABLEAU 1

RÔLE DES PRINCIPAUX ACTEURS EN MATIÈRE DE SERVICES PUBLICS D'EMPLOI

Commission des partenaires du marché du travail

Conseils régionaux des partenaires du marché du travail

Planification centrale et régionale des mesures et des programmes relatifs à la main-d'œuvre et à l'emploi

- *Orientations, stratégies, objectifs, cibles*
- *Affectation des ressources*
- *Suivi et évaluation*

Emploi-Québec

Mise en œuvre et gestion des mesures et des programmes relatifs à la main-d'œuvre et à l'emploi

Intervenants externes

- Organisations communautaires
  Lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle
- Carrefours jeunesse-emploi (CJE)
  Accompagnement et orientation des jeunes de 16 à 35 ans dans leurs démarches d'insertion sociale et économique
- Autres, dont le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et son réseau

Mesures d'emploi

2.18 Les intervenants externes rendent des services dans le cadre de plusieurs mesures d'emploi. Parmi les plus importantes, nous retrouvons les mesures SAE, PPE et MFOR – volet individu. Les deux premières font surtout appel aux ressources externes, tandis que la dernière recourt davantage aux établissements de formation. Le tableau 2 présente une brève description de ces trois mesures. Emploi-Québec et les intervenants externes signent annuellement des ententes concernant la prestation de ces services.

TABLEAU 2

DIVERSES MESURES D'EMPLOI CONCERNÉES PAR LE RECOURS À DES INTERVENANTS EXTERNES

	SAE		PPE	MFOR – volet individu
Objectif	Soutenir les démarches en vue de trouver, d'intégrer et de maintenir un emploi		Développer des compétences en vue d'occuper un emploi	Développer des compétences en vue d'occuper un emploi
Durée	180 heures et moins		Plus de 180 heures	Variable
Base de prestation des services	Services unitaires* Type de projet à court terme (individuel ou groupe)	Approche globale* Type de projet à court terme (individuel ou groupe)	Approche globale* Type de projet à long terme (groupe)	Approche globale* Type de projet à long terme (groupe)
Nature des services	Soutien de base • Services liés à la recherche d'emploi • Sessions d'information Services à la carte • Aide-conseil à la recherche d'emploi • Aide-conseil selon des besoins ciblés Évaluation spécialisée – orientation Soutien structuré • Stratégie de recherche d'emploi • Mise en mouvement • Accompagnement dans le cadre d'une autre mesure	Club de recherche d'emploi Services spécialisés Services spécialisés – personnes handicapées	Projet de préparation pour l'emploi Entreprises d'insertion**	Mesures de formation • Coordination avec des ressources externes • Entreprises d'entraînement*** • Achat de formation auprès d'établissements de formation

* Les services unitaires renvoient à une intervention ponctuelle requise pour favoriser le retour en emploi d'un candidat. L'approche globale fait appel à un ensemble d'interventions envisagées pour amener un candidat sur le marché du travail, et celles-ci font l'objet d'un accompagnement structuré du participant. Les divers services peuvent être dispensés individuellement ou en groupe, selon leur nature.

** Une entreprise d'insertion est un organisme à but non lucratif dont la mission consiste à offrir, à une clientèle exclue socialement et défavorisée économiquement, une démarche individualisée d'insertion en emploi pour une durée limitée. Cette démarche est effectuée dans le cadre d'une activité économique réelle réalisée dans une entreprise qui commercialise les biens et les services qu'elle produit.

*** Une entreprise d'entraînement simule les tâches d'une entreprise réelle avec toutes ses fonctions administratives (commercialisation, finances, ressources humaines, etc.). Cette mesure est utilisée pour une clientèle qui a des besoins liés simultanément à l'acquisition de compétences professionnelles et à l'autonomie fonctionnelle pour occuper un emploi.

2.19 Les modalités d'application des mesures actives d'Emploi-Québec déterminent les clientèles visées par chacune d'elles. Les mesures sont principalement destinées aux participants de l'assurance-emploi, aux prestataires de l'assistance-emploi et aux personnes « sans soutien public du revenu[3] ».

2.20 Une personne peut accéder de trois façons à une mesure offerte par un intervenant externe. Premièrement, elle peut être dirigée par un CLE qui juge que le service correspond à un besoin chez elle. Deuxièmement, elle peut être recrutée directement par une ressource externe en fonction des paramètres négociés à l'intérieur de l'entente de service. Cette pratique vise à éviter les déplacements inutiles des clients entre les CLE et les ressources externes de même que les chevauchements de processus à leur égard. La ressource externe évalue alors leurs besoins sans l'intervention d'Emploi-Québec. Une troisième situation appelée « dépistage » est possible ; le candidat se présente alors directement chez l'intervenant externe qui doit évaluer si les services peuvent le satisfaire. Par la suite, il le met en lien avec le CLE qui donne son autorisation préalable à la poursuite de l'intervention.

Coût des services

Financement effectué en partie par le gouvernement du Canada.

2.21 Le coût des services obtenus des intervenants externes est pris en charge par le Fonds de développement du marché du travail, financé en partie par le gouvernement du Canada. Le tableau 3 indique le coût de ces services pour les années 2003-2004 à 2005-2006.

3. Une personne « sans soutien public du revenu » n'est pas participante de l'assurance-emploi ni prestataire de l'assistance-emploi, et ses ressources financières ne lui permettent pas de subvenir à ses besoins durant sa participation à une mesure active d'Emploi-Québec.

TABLEAU 3

COÛT DES SERVICES OBTENUS DES INTERVENANTS EXTERNES (en millions de dollars)

Mesure	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Formation de la main-d'œuvre (MFOR)			
Volet individu	83,3	70,6	68,4
Volet entreprise	31,4	31,2	37,2
MELS	60,0	61,2	60,0
Service d'aide à l'emploi (SAE)			
CJE (financement de base)	34,7	36,9	36,8
Ressources externes (excluant le financement de base des CJE)	67,7	74,9	71,1
Concertation pour l'emploi (CPE)	63,8	65,6	65,1
Subventions salariales (SS)	75,1	59,4	57,5
Projet de préparation à l'emploi (PPE)	54,6	54,6	53,3
Intégration au travail (CIT)	18,9	18,8	20,1
Soutien au travail autonome (STAU)	6,3	5,9	5,6
Insertion sociale (INSO)	4,2	3,9	3,8
Recherche et innovation (RINN)	1,3	3,4	2,9
Total	**501,3**	**486,4**	**481,8**

Source : Emploi-Québec.

2.22 L'entente Canada-Québec relative au marché du travail, entrée en vigueur le 1er avril 1998, confie au gouvernement du Québec la responsabilité des mesures actives d'emploi dont bénéficient les participants de l'assurance-emploi, ainsi que de certaines fonctions du service national de placement auxquelles peuvent avoir recours les usagers de l'assurance-emploi. Ces mesures et ces fonctions sont rétribuées par le gouvernement du Canada qui a versé à cet égard 596,1 millions de dollars au gouvernement du Québec pour 2004-2005. De ce montant, Emploi-Québec a affecté 381,9 millions aux services obtenus des intervenants externes.

Orientations

2.23 Les orientations concernant la gestion des intervenants externes contribuant aux services publics d'emploi ont notamment été définies en 1999 dans l'énoncé d'orientations ayant pour titre *Le recours aux ressources externes pour la prestation de services à la main-d'œuvre par les centres locaux d'emploi* qui concerne plus particulièrement les mesures SAE et PPE. Celles qui s'appliquent à la mesure MFOR ont été élaborées en 1998 et sont contenues dans le document intitulé *Fonds de développement du marché du travail – Formation de la main-d'œuvre.*

2.24 Par ailleurs, le recours aux organisations communautaires est également effectué dans la foulée des orientations gouvernementales visant à promouvoir et à soutenir l'action communautaire.

2.25 D'autres orientations, assorties d'objectifs particuliers, ont aussi un impact sur les intervenants externes. Il s'agit du plan stratégique 2005-2008 du ministère, de la convention de performance et d'imputabilité d'Emploi-Québec et de son plan d'action annuel.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.26 La présente vérification a porté sur trois mesures importantes pour lesquelles Emploi-Québec utilise les services d'intervenants externes, soit les mesures SAE, PPE et MFOR – volet individu. Nos travaux n'ont pas couvert les ententes signées avec les CJE quant à leur financement de base. Notre vérification ne visait pas à remettre en question les mesures en place. Nous voulions plutôt nous assurer qu'Emploi-Québec utilise de façon économique et efficiente les intervenants externes pour offrir les trois mesures d'aide à l'emploi mentionnées précédemment. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification et les critères d'évaluation propres à cette mission.

2.27 Nous avons mené nos travaux au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et, plus particulièrement, auprès d'Emploi-Québec dont l'action est déterminée par la Commission des partenaires du marché du travail. Ces travaux se sont déroulés notamment auprès de quatre directions régionales d'Emploi-Québec (Bas-Saint-Laurent, Capitale-Nationale, Lanaudière, Montréal) et de CLE dont elles sont responsables. Nous avons, entre autres, examiné des ententes signées par ces directions ou leurs CLE avec 66 intervenants externes, de même que certains dossiers d'individus concernés par ces ententes, soit deux personnes par intervenant. Le tableau 4 indique, pour les années 2004-2005 et 2005-2006, l'importance financière des mesures vérifiées à l'échelle provinciale, pour les quatre régions visitées et les échantillons sélectionnés.

TABLEAU 4

IMPORTANCE FINANCIÈRE DES ENTENTES CONCERNANT LES MESURES VÉRIFIÉES
(années 2004-2005 et 2005-2006)

	En millions de dollars	En pourcentage
Montant à l'échelle provinciale	361,8	–
Montant pour les 4 régions visitées	185,3	51,2
Montant relatif aux 66 intervenants externes échantillonnés	24,0	13,0

2.28 Nous avons également rencontré des représentants de regroupements de ressources externes, de la Commission des partenaires du marché du travail et d'un conseil régional des partenaires du marché du travail.

2.29 Nous nous sommes surtout attardés aux activités menées entre 2003-2004 et 2005-2006. Toutefois, certains commentaires peuvent se rapporter à des situations antérieures à cette période. Nos travaux se sont étendus de mars à octobre 2006.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Gestion ne répondant pas à un souci suffisant d'économie et d'efficience.

2.30 L'utilisation par Emploi-Québec des intervenants externes pour offrir les mesures d'aide à l'emploi (SAE, PPE et MFOR – volet individu) n'est pas faite avec un souci suffisant d'économie et d'efficience. Les ententes sont généralement signées d'année en année avec les mêmes ressources externes. Il arrive souvent que les montants sont reconduits sans tenir compte suffisamment de l'atteinte des résultats et sans démontrer qu'une évaluation adéquate des besoins a été effectuée, tant en ce qui regarde la nature du service requis que le nombre de participants visé. Depuis 2004-2005, l'agence a mis en place, pour certains services, le mode de financement à forfait afin d'établir un coût approprié et une meilleure équité dans le traitement des organismes. Malgré ce changement, elle ne s'assure pas de payer un juste prix. Enfin, le suivi exercé sur les ententes comporte des déficiences, de sorte que, dans la moitié des cas examinés, elle ne vérifie pas si les services sont rendus en fonction des objectifs visés ni si les ententes ont été respectées.

2.31 Pour ce qui est des ententes signées avec les établissements de formation, nous avons pu faire un lien entre celles-ci et la planification régionale, mais le suivi et l'évaluation des services obtenus comportent des déficiences. Dans plus de la moitié des cas vérifiés, Emploi-Québec ne s'assure pas si le déroulement des activités est conforme aux modalités prévues ni si la formation a les impacts souhaités sur les participants.

2.32 Concernant les interventions auprès des individus, dans 47 p. cent des cas analysés, la documentation au dossier ne permet pas de constater que l'agence – ou les ressources externes, le cas échéant – a fait une évaluation adéquate des besoins de chaque personne afin d'optimiser les interventions à son égard. Nous n'y avons pas toujours retracé le cheminement envisagé en vue de favoriser le retour en emploi du participant ni un suivi suffisant pour témoigner d'un accompagnement dans un processus structuré tout au long d'une démarche vers l'emploi.

2.33 Il faut noter qu'Emploi-Québec a élaboré plusieurs procédures concernant l'ensemble des étapes relatives à la gestion des mesures d'emploi. Ces étapes sont décrites à l'annexe 3. La gestion est décentralisée en région et l'application de ces procédures manque de rigueur. L'agence fait une analyse du respect de quelques éléments contenus dans ces procédures, mais ce n'est pas suffisant pour en assurer une application adéquate et, au besoin, y apporter des changements.

Justification des ententes

Planification et analyse des besoins

2.34 Au cours des dernières années, le contexte économique favorable a engendré une diminution du taux de chômage et du nombre de prestataires de l'assistance-emploi. Par contre, la situation vécue dans certaines régions peut s'avérer différente. L'annexe 4 présente toutes ces informations pour les cinq dernières années. Il faut cependant mentionner que la tendance n'est pas immuable et que l'évolution de la conjoncture économique pourrait donner lieu à un portrait différent de ce qu'il est actuellement. L'annexe 5 montre l'évolution, pendant cette même période, du nombre de participations aux trois mesures d'emploi que nous avons vérifiées.

2.35 Dans le cadre de son cycle annuel de planification, Emploi-Québec répartit entre les différentes régions le budget global relatif aux mesures d'emploi. Cette répartition est fonction de plusieurs variables économiques comme le taux de chômage et le taux de prestations de la sécurité du revenu relatifs à chaque région. Chacune doit parvenir à des résultats; par exemple, on leur demande d'atteindre des cibles à l'égard du nombre de nouveaux participants à des mesures et du nombre de personnes en emploi après avoir bénéficié d'une intervention offerte tant par l'agence que par des intervenants externes.

2.36 Il s'ensuit une répartition de ce budget entre les CLE relevant d'une région et, parfois aussi, un partage par mesure. Dans les planifications touchant les CLE, un nombre de participations prévu est déterminé pour les diverses mesures envisagées. Ce nombre est basé sur une connaissance des problématiques du marché du travail et sur un historique des participations. Les conseils régionaux des partenaires du marché du travail contribuent à l'élaboration des plans d'action régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi et la Commission des partenaires du marché du travail les approuve. Dans la foulée de l'exercice de planification, des ententes sont signées avec des intervenants externes.

Nous n'avons pas retracé d'évaluation adéquate des besoins.

2.37 Préalablement à la signature des ententes avec les ressources externes, Emploi-Québec devrait effectuer une évaluation adéquate des besoins pour justifier la nature des services requis de même que le nombre de participants visé dans chacune des ententes. Ses procédures prévoient d'ailleurs que la mise en œuvre des mesures SAE et PPE repose sur l'analyse des besoins des clientèles auprès desquelles elle veut intervenir. L'agence n'a pas démontré que, avant de conclure de telles ententes, elle a effectué une évaluation adéquate des besoins, tant en ce qui regarde la nature du service demandé que le nombre de participants.

2.38 Il est stipulé dans les procédures relatives aux deux mesures ci-dessus mentionnées qu'Emploi-Québec invite les ressources externes à préparer une offre de service tenant compte de l'estimation des besoins qu'elle a faite. Dans les règles applicables aux SAE, il est prévu que l'agence élabore une demande de service; nous nous serions attendus à ce que cette façon de faire s'applique aussi pour les PPE. Cette

demande doit préciser la clientèle visée, les objectifs poursuivis, les services requis ainsi que les volumes souhaités et décrire des éléments relatifs au contexte comme la problématique du marché du travail local et régional. Pour y répondre, la ressource externe rédige une offre de service qui devrait comprendre les éléments prévus à la demande de même que le coût par client pour chaque service.

2.39 Nous avons retracé des demandes de service dans 20 p. cent des cas examinés et elles provenaient presque exclusivement de la région de la Capitale-Nationale. Notons que cette région en a aussi élaboré une se rapportant aux ententes relatives aux PPE. Cependant, ces demandes sont loin de satisfaire aux exigences des procédures d'Emploi-Québec. En effet, elles portent surtout sur les volumes visés sans traiter des éléments relatifs au contexte mentionnés précédemment et elles ne donnent qu'une description très générale des services requis. Dans les autres régions, les ressources externes présentaient plutôt une offre de service sans avoir reçu une demande de service de l'agence. Pour sa part, la région du Bas-Saint-Laurent a commencé à produire une demande pour 2006-2007.

Présence d'offres de service, mais absence d'analyse dans la moitié des cas vérifiés.

2.40 Nous avons constaté la présence d'offres de service pour 91 p. cent des ressources externes que nous avons examinées, mais 22 p. cent ne les avaient pas produites pour chaque année vérifiée. Lorsqu'il y avait une offre, dans près de la moitié des cas, il n'y avait pas de preuve de son analyse par Emploi-Québec.

2.41 Selon les procédures, l'analyse d'une offre de service doit porter notamment sur sa concordance avec la clientèle et les buts pour lesquels elle a été sollicitée, la conformité des objectifs et des activités proposées avec les modalités spécifiques de la mesure, la qualité du projet et l'estimation des coûts. Les analyses effectuées ne sont pas uniformes et ne sont pas toujours bien documentées. En effet, nous avons vu divers types de formulaires; certains reprennent les éléments prévus dans les procédures alors que d'autres ne contiennent que des informations descriptives sur les différentes parties de l'entente. La région de la Capitale-Nationale est celle qui utilise le formulaire le plus complet.

2.42 Par ailleurs, le nombre de participants visé et, s'il y a lieu, le nombre de personnes pour lesquelles on envisage un retour en emploi apparaissant dans chaque entente s'inscrivent dans la logique de ceux qui sont déterminés dans la planification régionale. Cependant, nous n'avons pas été en mesure de vérifier, pour les régions visitées, l'adéquation entre les objectifs contenus dans la planification régionale et ceux qui étaient prévus par la signature d'ententes avec les ressources externes. Ainsi, il est difficile de s'assurer d'une concrétisation de ces objectifs de la planification régionale dans les ententes. Emploi-Québec soutient qu'il est plus important d'atteindre les cibles fixées dans la planification régionale que de faire le lien entre celle-ci et les ententes. Bien que l'agence atteigne les cibles contenues dans la planification régionale, on est en droit de se demander comment elle peut justifier le nombre de participants visé dans les ententes puisqu'il arrive souvent que celui-ci ne soit pas atteint, comme nous le verrons ultérieurement.

MFOR : lien possible entre la planification régionale et les ententes.

2.43 Pour ce qui est des ententes avec les établissements de formation (MFOR), il est possible de faire un lien entre la nature de la formation et les professions et les métiers ciblés dans la planification qui, selon une analyse du marché du travail, offrent tous de bonnes perspectives d'emploi. Dans les faits, les ententes que nous avons examinées touchaient généralement les professions et les métiers définis dans les planifications régionales.

Ententes souvent reconduites sur le plan financier.

2.44 Puisque Emploi-Québec n'a pas démontré qu'elle a procédé à une évaluation adéquate des besoins, que la production des demandes de service de même que l'analyse des offres de service sont déficientes et qu'elle n'a pas établi d'adéquation entre les cibles de la planification et les ententes signées avec les ressources externes, il lui est difficile de justifier le bien-fondé de ces ententes. Dans les faits, celles-ci sont généralement conclues avec les mêmes ressources externes d'année en année. Des modifications sont parfois apportées notamment au nombre de candidats et à la nature des services. Toutefois, il arrive souvent qu'elles sont reconduites sur le plan financier.

2.45 Par exemple, pour une entente de 2004-2005 signée avec une ressource externe et totalisant 169 000 dollars, le nombre réel de participants rattachés à l'un des deux groupes de services offerts a été très inférieur à celui qui avait été prévu (68 comparativement à 115). Au moment du renouvellement de l'entente, en 2005-2006, Emploi-Québec a baissé ce nombre à 80, ce qui représentait une diminution de 44 000 dollars. Elle a aussi classé les services de l'autre groupe dans un groupe dont le coût par client est deux fois plus élevé et, enfin, elle a ajouté un troisième groupe pour compléter le montant de l'entente qui a finalement été signée à 169 000 dollars. D'ailleurs, dans un mémo interne de l'agence où il est question des ententes relatives à certains services, on propose de revoir parfois les cibles et les coûts. Il est néanmoins indiqué que cette révision ne devrait pas influer sur le montant total du financement prévu à l'entente.

2.46 Il arrive aussi que le nombre de candidats prévu n'est pas revu en fonction des résultats de l'année précédente, qui sont loin de la cible visée. Par exemple, une entente selon le mode forfaitaire totalisant 655 000 dollars et visant 198 candidats pour 2004-2005 n'en a compris que 139. En appliquant le coût par client déterminé dans celle-ci, l'écart correspond à un montant de 195 000 dollars. Pourtant, l'entente de 2005-2006 a été renouvelée pour la même somme avec un objectif de 201 personnes, et seulement 147 y ont participé. Notons que, comme bon nombre d'OBNL concernés par les mesures sont fortement financés par le gouvernement, une révision à la baisse de leur financement pourrait remettre en cause leur viabilité.

2.47 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de justifier, par une analyse adéquate des besoins et selon les cibles contenues dans la planification régionale, le nombre de participants visé et, s'il y a lieu, le nombre de personnes pour lesquelles on envisage un retour en emploi apparaissant dans les ententes avec les ressources externes;**
- **de produire une demande de service complète;**
- **de s'assurer que la ressource externe fournit une offre de service et de procéder à son analyse de façon adéquate.**

Prix payé pour les services obtenus des intervenants externes

2.48 Il existe deux types de financement des ententes de service avec les intervenants externes: les coûts réels (PPE et MFOR, sauf les entreprises d'entraînement) et, depuis 2004-2005, le mode forfaitaire (SAE et MFOR – entreprises d'entraînement). En ce qui concerne le mode forfaitaire, les services ont été classifiés dans huit groupes et chacun possède sa fourchette de coûts par participant.

Emploi-Québec ne s'assure pas de payer un juste prix.

2.49 La directive du Conseil du trésor relative aux modalités d'application des mesures actives d'Emploi-Québec stipule que l'aide financière accordée à un organisme offrant des services sera établie suivant le meilleur coût possible selon les caractéristiques régionales ou locales. Or, nous avons constaté que l'agence ne s'assure pas de payer un juste prix.

2.50 Selon la réglementation gouvernementale, Emploi-Québec n'est pas tenue de procéder par appel d'offres lorsqu'elle signe une entente de service avec un OBNL; celle-ci est donc négociée de gré à gré. Certains des services fournis par les OBNL sont aussi offerts par le secteur privé (par exemple, la rédaction de curriculum vitæ et les services d'orientation) et pourraient faire l'objet d'une comparaison pour s'assurer de payer un juste prix, mais ce n'est pas le cas. D'ailleurs, le cadre d'application du mode de financement à forfait prévoit que l'analyse de l'offre de service devrait comprendre une appréciation du coût par client proposé, notamment sur la base d'une comparaison avec des services similaires dispensés par d'autres organismes.

2.51 Emploi-Québec n'a pas évalué non plus s'il est moins coûteux d'avoir recours aux ressources externes que d'offrir elle-même les services. Elle a entrepris récemment des travaux en ce sens; elle a commencé à recenser des informations en vue d'établir le prix de revient de certaines activités. Cependant, il est clair qu'il y a des services obtenus des ressources externes qui ne pourraient être dispensés par l'agence, tels ceux offerts par les entreprises d'insertion. Par contre, ce n'est pas nécessairement le cas pour d'autres, comme les services d'orientation ou d'aide à la préparation d'un curriculum vitæ.

Mode forfaitaire

Le financement à forfait visait un coût approprié.

2.52 L'avènement du mode à forfait voulait être une réponse à des préoccupations du Secrétariat du Conseil du trésor quant à la saine gestion des fonds publics, compte tenu que les coûts réels étaient négociés différemment selon les régions, ce qui entraînait un manque d'uniformité. Le but relié à son application était notamment d'établir un coût approprié et une meilleure équité dans le traitement des organismes. D'un mode de contrôle axé sur les dépenses, il est devenu axé sur les volumes. Il vise à ce que la négociation et le suivi des ententes soient davantage concentrés sur la réponse aux besoins et l'imputabilité des résultats obtenus. Son implantation complète était prévue sur une période de trois ans, soit de 2004-2005 à 2006-2007. Cette dernière année en constituera la phase finale au cours de laquelle on pourra procéder aux derniers ajustements.

2.53 Afin de déterminer les montants forfaitaires, une analyse a été faite pour établir le coût moyen réel relatif aux ententes de l'année 2002-2003, et ce, par type de services. Cependant, puisque certains organismes enregistraient des écarts considérables par rapport à ce coût, son application aurait provoqué un choc financier important pour nombre d'entre eux. Emploi-Québec a donc décidé d'établir des fourchettes de coûts pour chaque groupe de services, à partir des coûts moyens de l'année 2002-2003. L'annexe 6 présente une brève description de ces groupes de services et le tableau 5 montre pour chacun les fourchettes indexées au 1er avril 2006.

TABLEAU 5

GROUPES DE SERVICES ET FOURCHETTES DE COÛTS AU 1ER AVRIL 2006

Mesure concernée	Groupes de services			
	Numéro	Titre	Fourchette de coûts (en dollars)	Ratio borne supérieure/ borne inférieure
SAE	1	Soutien de base	26 à 108	4,15
SAE	2	Services à la carte	154 à 405	2,63
SAE	3	Évaluation spécialisée – orientation	390 à 728	1,87
SAE	4	Soutien structuré	462 à 754	1,63
SAE	5	Club de recherche d'emploi	1 025 à 1 533	1,50
SAE	6	Services spécialisés	877 à 1 666	1,90
SAE	7	Services spécialisés – personnes handicapées	1 461 à 2 153	1,47
MFOR	8	Entreprises d'entraînement	3 178 à 3 895	1,23

2.54 L'étendue des fourchettes de coûts a été déterminée pour que 80 p. cent des organismes soient inclus entre chaque borne (inférieure et supérieure). Ainsi, nous observons que les fourchettes sont très larges, ce qui n'assure pas un coût approprié et une uniformité de traitement à l'égard des organismes.

Ententes souvent signées dans la partie supérieure des fourchettes de coûts.

2.55 Pour les années 2004-2005 et 2005-2006, respectivement 44 et 48 p. cent des ententes que nous avons examinées ont été signées au niveau de la partie supérieure de la fourchette de coûts. Ces pourcentages nous paraissent élevés. Nous avons déterminé que la partie supérieure correspond à un coût égal ou supérieur à la borne inférieure, à laquelle on ajoute 80 p. cent de l'étendue de la fourchette. Emploi-Québec ne possède pas le détail de la répartition des ententes à l'intérieur de chacune des fourchettes de coûts, ce qui lui permettrait d'apprécier cette répartition.

2.56 De plus, à la lecture de la description des diverses activités correspondant à chaque groupe de services relatif aux SAE, la distinction entre quelques-uns d'entre eux n'est pas claire (voir les descriptions succinctes à l'annexe 6). Il est aussi difficile de différencier certains services offerts en vertu de deux mesures. Mentionnons qu'Emploi-Québec reconnaît dans ses procédures qu'il existe des ressemblances entre les mesures SAE et PPE. Ainsi, il n'est pas toujours évident de déterminer à quel groupe ou à quelle mesure correspond un service prévu à une entente et de juger si un montant adéquat a été payé pour le service requis.

2.57 Par exemple, l'agence a signé deux ententes avec une même ressource externe, l'une touchant le groupe 4 au coût de 700 dollars par client, et l'autre, le groupe 6 au coût de 900 dollars. Les deux ententes prévoient les mêmes activités avec des variantes mineures, ce qui ne nous permet pas de conclure à un classement adéquat dans chaque cas.

2.58 Le financement des immobilisations des ressources externes rémunérées selon le mode forfaitaire n'est pas encore arrêté. Emploi-Québec réfléchit sur le sujet. En 2004-2005, de façon exceptionnelle, les ressources qui avaient signé une entente dans le cadre des SAE ont bénéficié de sommes pour permettre une mise à niveau des équipements devenus désuets. Cette opération a été menée dans un contexte de disponibilités budgétaires à l'approche de la fin de l'année financière.

2.59 L'agence a payé pour l'achat d'immobilisations par les ressources externes à la suite de besoins globaux exprimés à l'occasion d'un forum. Elle a déterminé le montant maximal qui pouvait être attribué à chacune et le type de dépenses admissibles. Elle a invité chaque ressource à lui transmettre ses besoins et les propositions de coûts provenant de fournisseurs. Par la suite, elle a procédé à une autorisation de ces dépenses. Il aurait été préférable qu'elle s'assure d'une répartition optimale du budget disponible en fonction de l'ensemble des besoins. De plus, elle n'a pu nous fournir d'informations sur le montant réel versé à chacune au titre de ces immobilisations, mais elle estime la somme totale à environ 7 millions de dollars.

Coûts réels

2.60 De façon générale, il n'y a pas de preuve qu'Emploi-Québec a procédé, préalablement à la signature d'une entente, à une analyse des coûts qu'elle entend assumer, et ce, afin de s'assurer qu'ils sont liés au projet et qu'elle obtient

un juste prix pour ces services. Cette analyse est d'autant plus importante lorsque l'agence conclut des ententes avec des ressources qui ont des revenus autonomes pour juger si la partie des coûts dont elle se charge est appropriée.

Paiement du montant de l'entente même si le volume de candidats n'est pas atteint.

2.61 Enfin, peu importe le mode de financement, Emploi-Québec paie habituellement aux ressources externes le montant prévu à l'entente même si le volume de candidats est inférieur à celui visé. Ses procédures font d'ailleurs en sorte que les ententes selon le mode forfaitaire comprennent une garantie de paiement, que les cibles soient atteintes ou non. À partir des données fournies par les intervenants, nous avons évalué que la proportion des ententes vérifiées dans lesquelles le nombre de participants visé n'était pas atteint et dont l'impact financier équivalait à un montant supérieur à 5 000 dollars était de 34 p. cent. Ces ententes totalisaient 6,3 millions de dollars; nous avons estimé que le nombre de candidats en moins correspondait à 18 p. cent de ce montant. Quant à l'ensemble des ententes relatives aux SAE qui ont pris fin au cours de 2005-2006, nous avons évalué à partir des données de l'agence que, dans une proportion de 47 p. cent, le nombre de participants était inférieur de 10 p. cent à celui prévu.

2.62 En plus du fait que le nombre de personnes inscrites à une mesure ne rejoint pas toujours la cible, le participant peut aussi interrompre sa participation à l'activité avant la fin de celle-ci. Selon une évaluation d'Emploi-Québec datant de 2002, les taux d'interruption se situaient, en 1999, aux alentours de 20 p. cent pour les PPE et la mesure MFOR et à environ 7 p. cent pour les SAE. Notre analyse de dossiers d'individus donne des proportions de 25 p. cent pour les PPE, de 13 p. cent pour la mesure MFOR et de 2 p. cent pour les SAE.

2.63 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer de payer un juste prix pour les services reçus des intervenants externes.

Respect des ententes et information de gestion

Suivi des ententes

2.64 Emploi-Québec a élaboré des procédures de suivi relativement aux subventions, aux ententes et contrats de service dans le cadre des mesures actives d'emploi. Les ententes de service signées avec les ressources externes sont donc visées par ces procédures. L'agence doit les appliquer si elle veut s'assurer de recevoir des services conformes aux dispositions prévues. Ces procédures stipulent que les méthodes constituent un cadre, qui peut être adapté, pour assurer le suivi des activités et le suivi financier, et ce, à toutes les étapes, depuis la phase initiale jusqu'à la clôture de l'entente.

2.65 Le personnel de l'agence est invité à effectuer un suivi auprès des ressources externes à trois étapes de l'intervention en faisant une visite sur place. En effet, il est spécifié dans les procédures que, dans les rares cas où il n'y a pas de tel suivi, une note doit être inscrite au dossier afin de justifier ce choix ainsi que les mesures de rechange envisagées. Le suivi vise particulièrement à s'assurer que les activités

se déroulent adéquatement, que les services sont de qualité, que les fonds sont dépensés conformément aux dispositions de l'entente et que les objectifs sont atteints. Il peut comprendre des démarches auprès de participants. Il est important de noter que le suivi financier doit être adapté au mode de financement (coûts réels ou forfaitaire). Dans les ententes selon les coûts réels, il doit permettre de porter un jugement sur les informations financières, notamment à l'aide d'une vérification par échantillonnage des dépenses. En ce qui regarde le mode forfaitaire, il consiste en une validation de la liste des participants qui contient leur numéro d'assurance sociale et les dates de participation.

Aucune visite de suivi chez la moitié des ressources externes vérifiées.

2.66 Il est fréquent que les règles de suivi élaborées ne soient pas observées. Pour les années analysées, aucune visite n'a été effectuée chez la moitié des ressources externes vérifiées. De plus, dans 14 p. cent des cas, Emploi-Québec ne s'est pas présentée chez la ressource à chacune de ces années. Nous n'avons pas retrouvé de justification au dossier à cet effet. Ainsi, la qualité des services reçus n'a pas été appréciée. De plus, des sondages n'ont pas été faits, dans le cas du financement à coûts réels, pour s'assurer que les coûts étaient justifiés et il n'y a pas eu de validation de la liste des participants pour ce qui regardait le mode forfaitaire. Lorsqu'il y avait des visites sur place, dans 37 p. cent des cas, on ne disposait pas de renseignements suffisants sur le travail effectué pour apprécier les éléments mentionnés précédemment.

2.67 Puisque les groupes de services sont gradués en fonction des besoins de la clientèle et du niveau de complexité de l'intervention, on peut retrouver une même activité, comme la rédaction d'un curriculum vitæ, dans plus d'un groupe. Il arrive qu'une ressource externe dispensant deux groupes de services soit rémunérée deux fois pour un candidat qui aurait participé aux deux dans un court laps de temps. Par exemple, dans notre échantillon, sept ressources externes offraient à la fois le groupe 5 et l'un des groupes 1, 2 ou 4. Pour trois d'entre elles, il y avait des participants inscrits à deux groupes dans une proportion de 14 à 34 p. cent. Un suivi adéquat permettrait de déceler ce genre de situation et de poser, si requis, les gestes appropriés pour y remédier.

2.68 Le suivi déficient est encore plus préoccupant dans le cas où une ressource externe peut recruter directement des participants (SAE et PPE-entreprises d'insertion) puisque celle-ci évalue les besoins du candidat sans qu'Emploi-Québec intervienne dans le processus. Rappelons que les ressources externes sont payées pour rendre un service à un nombre de personnes convenu dans les ententes de service. Le manque de suivi fait en sorte que l'agence peut difficilement apprécier si les candidats qu'elles recrutent s'inscrivent à des mesures adéquates. Au cours de notre examen des dossiers d'individus recrutés par des ressources externes, nous avons constaté qu'il n'y avait généralement pas d'évaluation des besoins.

2.69 Pour la mesure MFOR – volet individu, qui implique des établissements de formation (publics, privés subventionnés par le MELS ou privés non subventionnés), le suivi exigé est quelque peu différent. Les procédures stipulent qu'un suivi doit être effectué pour s'assurer que le déroulement des activités de formation est conforme aux modalités prévues. On prévoit en moyenne, au cours de la formation, deux démarches de suivi par Emploi-Québec auprès des participants et des représentants de l'établissement. On prévoit également une évaluation finale, notamment par l'examen de la variation du nombre de participants (inscriptions, interruptions), du déroulement de l'activité (respect du calendrier, du contenu), de l'atteinte des résultats et de l'impact sur les participants (taux d'interruption, taux de succès et taux de placement). Or, dans plus de la moitié des cas vérifiés, nous n'avons pas retracé de tels suivis et une telle évaluation.

2.70 **Nous avons recommandé au ministère d'effectuer, selon ses procédures, un suivi quant au respect des ententes signées avec les intervenants externes.**

Information de gestion

2.71 La reddition de comptes qui doit être fournie par les ressources externes après la fin de l'entente est précisée dans un guide d'Emploi-Québec datant de mars 2005. Ce guide a été rédigé de concert avec les regroupements d'organisations communautaires œuvrant en employabilité[4].

Les ressources externes produisent une reddition de comptes.

2.72 De façon générale, les ressources externes produisent une reddition de comptes. Toutefois, il est rare que son contenu satisfasse totalement aux exigences du guide. Par exemple, nous avons relevé des lacunes concernant la présence de la déclaration de la direction relativement à la performance, qui sert à attester des moyens mis en place pour assurer la validité des résultats apparaissant au rapport exigé. De plus, on y retrouve rarement l'information sur les ressources investies. Par contre, la quasi-totalité contient les résultats se rapportant aux indicateurs prévus à l'entente. Enfin, la reddition de comptes n'a pas toujours été produite dans le délai maximal de six mois après la fin de l'entente ; dans certains dossiers, nous n'avons pu apprécier si ce délai avait été respecté, vu l'absence d'une date de réception. Le tableau 6 présente, pour les cas que nous avons examinés et où une reddition de comptes a été fournie, les conclusions de nos travaux concernant le respect de diverses exigences du guide.

4. L'employabilité est la capacité, l'aptitude d'une personne à occuper un emploi.

TABLEAU 6

RESPECT D'EXIGENCES RELATIVES À LA REDDITION DE COMPTES

Intervenants externes qui ont fourni une reddition de comptes	En pourcentage
Répond totalement aux exigences du guide	6
Déclaration signée de la direction	31
Informations sur les ressources investies	16
Résultats se rapportant aux indicateurs prévus à l'entente	94
Respect du délai maximal de six mois	66
Absence de date de réception	22

2.73 En outre, dans plus de 60 p. cent des cas examinés, nous n'avons pas retracé de preuve que la reddition de comptes exigée faisait l'objet d'une analyse. Les analyses qui avaient été effectuées provenaient surtout de la région de la Capitale-Nationale et parfois de celle de Montréal. Cependant, elles étaient souvent incomplètes : par exemple, il n'y avait pas d'analyse sur les ressources investies ni de commentaire sur l'absence de la déclaration de la direction. Pourtant, les objectifs visés dans le guide sur la reddition de comptes consistent à bonifier les mécanismes existants dans le cadre d'une approche de gestion par résultats pour mieux évaluer la performance des activités réalisées, à préciser et à établir une compréhension commune de la reddition de comptes. Les lacunes quant à l'analyse de la reddition de comptes font en sorte qu'Emploi-Québec n'est pas en mesure d'apprécier adéquatement l'atteinte des résultats pour l'ensemble des ententes.

Difficile de juger si les mesures permettent le retour en emploi.

2.74 N'ayant pas de portrait provincial, l'agence ne peut pas mesurer dans une perspective globale jusqu'à quel point les services obtenus des intervenants externes permettent le retour en emploi des participants aux mesures ni juger si ces services doivent être ajustés. Les régions recensent des informations à ce sujet à partir des données des intervenants externes, mais elles n'analysent pas les écarts avec celles que détient Emploi-Québec.

2.75 Il faut mentionner qu'à une reprise l'agence a effectué une évaluation de certaines mesures d'emploi, dont les trois que nous avons examinées. Cette évaluation, datant de 2004, touchait des participations à des mesures ayant pris fin en 1999 et en 2000. Elle fournissait notamment des données sur les taux d'emploi des participants.

2.76 Nous avons recommandé au ministère

- **d'obtenir des intervenants externes une reddition de comptes conforme aux exigences du guide à cet effet et de procéder à une analyse adéquate de celle-ci ;**
- **de disposer de l'information nécessaire pour apprécier si les services obtenus des intervenants externes permettent l'atteinte des résultats attendus quant au retour en emploi des participants aux mesures, et d'ajuster ces services, le cas échéant.**

Interventions auprès des individus

2.77 Depuis 1999, Emploi-Québec a choisi « l'approche d'intervention » comme cadre de référence afin de favoriser le retour en emploi des chercheurs d'emploi. Cette approche vise à aider et à accompagner le client dans sa recherche, de même qu'à résoudre ses difficultés d'emploi en fonction de ses besoins, en tenant compte du marché du travail. Elle consiste particulièrement à : faire le point sur sa situation ; évaluer son employabilité ; définir ses besoins ; choisir les mesures appropriées ; évaluer les résultats ; décider de la pertinence de poursuivre le plan d'intervention ou d'y mettre fin.

2.78 Un plan d'intervention individualisé peut être établi. Il doit notamment prévoir les besoins d'accompagnement de l'individu tout au long de sa démarche vers l'emploi. Le processus intitulé « parcours », visant l'insertion, la formation et l'emploi, comprend à la fois ce plan et l'accompagnement comme tel. L'agence considère qu'il constitue un élément déterminant pour la réussite du retour en emploi. Il est donc important de bien documenter toutes ces étapes pour s'assurer d'un suivi adéquat. Il faut cependant noter qu'un tel plan peut ne pas être requis pour une personne qui a besoin uniquement d'un service de base comme l'aide-conseil à la recherche d'emploi.

Documentation déficiente à plusieurs égards.

2.79 Dans 47 p. cent des cas que nous avons analysés, la documentation au dossier ne permettait pas de s'assurer qu'Emploi-Québec – ou les ressouces externes, le cas échéant – avait fait une évaluation adéquate des besoins de chaque individu afin d'optimiser les interventions à son égard ou que les mesures choisies étaient justifiées. Nous n'avons pas retrouvé une évaluation des atouts pour le retour en emploi qui tient compte aussi des limites de l'individu. Notons cependant que ces déficiences sont de moindre importance pour la région de Montréal.

2.80 Nous n'avons pas non plus retracé le cheminement envisagé en vue de favoriser le retour en emploi du candidat dans la moitié des dossiers que nous avons examinés. Dans ces cas, le parcours ne reflétait que son affectation à une mesure. De plus, dans une proportion de 68 p. cent, la documentation ne démontrait pas que le participant avait bénéficié d'un accompagnement dans un processus structuré tout au long de sa démarche vers l'emploi. Par ailleurs, il faut mentionner que, dans son évaluation des motifs de l'interruption d'une participation avant la fin d'une mesure, Emploi-Québec avait ciblé un meilleur suivi de l'individu comme l'un des éléments importants pour diminuer le taux d'interruption.

2.81 De telles lacunes font en sorte que l'agence n'est pas assurée que les candidats ont reçu le service approprié à leurs besoins. On constate que des gens cessent de participer à des mesures avant la fin de celles-ci et que certaines personnes y participent année après année sans se trouver un emploi de façon permanente. Par exemple, après avoir bénéficié de nombreuses mesures depuis 1997, un individu est de nouveau inscrit à une mesure de formation en 2005. Nous n'avons pas retracé l'évaluation de ses besoins ni la justification de la mesure choisie. Rien n'indique non plus qu'il a reçu un accompagnement structuré au cours des dernières années. Il est toujours prestataire de l'assistance-emploi.

2.82 **Nous avons recommandé au ministère de documenter adéquatement**

- **l'évaluation des besoins de chaque individu et la justification des mesures choisies;**
- **le cheminement envisagé en vue de favoriser son retour en emploi;**
- **les activités d'accompagnement offertes à l'individu dans un processus structuré tout au long d'une démarche vers l'emploi.**

2.83 **Commentaires du ministère**

« **Commentaires généraux.** Comme le Vérificateur général a pu le constater au cours des travaux de vérification, le recours aux ressources externes fait partie des éléments induits par la réorganisation des services publics d'emploi qui a conduit à la création d'Emploi-Québec en 1998.

« Rappelons qu'autrefois financées par les deux paliers de gouvernement (fédéral et provincial), les ressources externes en employabilité, dont l'origine remonte pour certaines aux années 1970, sont des acteurs contributifs à l'aide et à l'accompagnement des personnes sans emploi et à risque d'exclusion, et cela, depuis quelques décennies.

« Le regroupement des services publics d'emploi a ainsi obligé les instances décisionnelles à réexaminer plusieurs façons de faire, notamment le recours aux ressources externes dans la prestation de services à la main-d'œuvre.

« Les travaux réalisés à cet égard ont notamment conduit, dès 1999, à l'adoption d'un énoncé d'orientations ministériel permettant de guider l'action d'Emploi-Québec dans la conclusion d'ententes contractuelles avec ces ressources et confirmant la relation partenariale que souhaitait établir l'agence avec ces organismes, au-delà de la simple fonction de fournisseurs de services.

« Depuis, l'agence Emploi-Québec a poursuivi la réalisation de travaux visant à assurer un recours aux ressources externes optimal et respectueux, en développant divers cadres de référence d'ordre opérationnel tout en souscrivant aux orientations gouvernementales à l'égard de l'action communautaire prévues à la politique gouvernementale de l'action communautaire et au cadre de référence en matière d'action communautaire.

« Le ministère et l'agence Emploi-Québec entendent poursuivre les travaux amorcés en vue d'assurer à la population, avec la contribution des intervenants externes, des services publics d'emploi performants et adaptés aux besoins des collectivités et du marché du travail québécois. Nous comptons également prendre en compte les recommandations du Vérificateur général et apporter, selon le cas, les ajustements requis pour assurer une gestion responsable, économique et efficiente des fonds engagés dans notre partenariat avec les intervenants externes œuvrant dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi.

« **Justification des ententes.** ***Planification et analyse des besoins.*** Le cycle de planification prévoit la traduction des cibles régionales de nouveaux participants en deux types d'activités. On considère d'une part les besoins pour du soutien en recherche d'emploi, des sessions de groupe et le supplément de retour au travail. D'autre part, on

identifie les besoins qui touchent les mesures actives pour lesquelles Emploi-Québec a recours aux ressources externes. Une planification budgétaire et opérationnelle est établie annuellement et est ajustée périodiquement par chaque unité afin d'anticiper la meilleure combinaison de services pour répondre aux problématiques du territoire tout en respectant les disponibilités budgétaires. Comme les problématiques évoluent sur plusieurs années, les ajustements se font progressivement.

« L'analyse du marché du travail et des clientèles, malgré qu'elle suggère des ajustements annuels, doit s'inscrire dans une évolution pluriannuelle des besoins. Ceci est particulièrement vrai des clientèles plus éloignées du marché du travail qui font l'objet, en très grande partie, du recours aux ressources externes.

« L'approche d'intervention d'Emploi-Québec repose sur la détermination d'un parcours vers l'emploi. Ce parcours peut comprendre plusieurs activités dont certaines sont réalisées par des ressources externes. Ainsi, le lien n'est pas toujours direct entre l'activité de la ressource et le résultat du retour en emploi. Il faut davantage parler de contribution de la ressource externe à l'atteinte d'un résultat.

« Il est important de rappeler que le recours aux ressources externes s'exerce à la suite de l'exercice de programmation des activités locales et régionales dans le cadre du cycle de planification d'Emploi-Québec.

« Ainsi, la décision de conclure des ententes de service :

- tient compte des stratégies et des orientations gouvernementales et ministérielles ainsi que de l'avis de la Commission des partenaires du marché du travail ;
- s'inscrit dans l'établissement des enjeux, des priorités et des stratégies du CLE et de la direction régionale en fonction des caractéristiques socio-économiques de leurs collectivités ;
- prend en considération les disponibilités budgétaires et les cibles de résultats ;
- repose sur l'analyse des besoins des clientèles auprès desquelles le CLE et la direction régionale veulent intervenir.

« Afin de donner suite à la recommandation du Vérificateur général, un outil sera développé en vue de faire, à l'échelle régionale, une synthèse des liens entre les problématiques des clientèles, les priorités du territoire, la cible de nouveaux participants aux interventions d'Emploi-Québec et les attentes de participants inscrites aux ententes de service avec les ressources externes.

« L'élaboration des offres de service des ressources externes se réalise sur invitation d'Emploi-Québec, après la présentation des plans d'action. Il y a ainsi un lien entre l'exercice de planification de l'agence à tous les paliers, la préparation des offres de service et la conclusion des ententes de service.

« Nous convenons qu'il peut y avoir certaines lacunes, notamment dans la consignation des informations aux dossiers à l'égard du processus d'analyse des besoins menant à la conclusion d'ententes de service.

« Le rapport fait mention de la présence d'offres de service chez 91 p. cent des ressources externes, mais il signale que 22 p. cent ne les avaient pas produites pour chaque année vérifiée. Tel que nous l'avons mentionné plus haut, les problématiques évoluent sur plusieurs années et les ajustements se font progressivement, et par ailleurs les enjeux et les besoins sont communiqués et discutés lors du Forum régional. Dans ce contexte, il est normal que l'on ne prévoie pas de modification à toutes les ententes à chaque année et qu'alors, aucune demande formelle ne soit faite ; l'organisme ne présente donc pas une offre de service renouvelée, les documents de l'année précédente étant adéquats. Dans ces situations, Emploi-Québec documentera les motifs appuyant le renouvellement de l'entente.

« Lors de la réédition du cadre d'application du mode de financement à forfait le 29 avril 2005, une section portant sur la démarche à suivre lors de la négociation des ententes a été introduite. Comme cette démarche prévoit l'appréciation de l'offre de service fournie par la ressource externe, un rappel sera fait auprès du personnel des régions afin qu'il effectue une évaluation de l'offre de service en lien avec les besoins exprimés par la région de même qu'une appréciation des coûts/client proposés. On demandera également de documenter le dossier à cet égard.

« **Justification des ententes.** ***Prix payé pour les services obtenus des intervenants externes.*** Emploi-Québec travaille avec les organismes communautaires spécialisés en développement de l'employabilité depuis sa création en avril 1998. La plupart de ces organismes existaient déjà depuis de nombreuses années et ont été intégrés aux services publics d'emploi. Les caractéristiques de leur financement dépendaient des différents bailleurs de fonds. Leur collaboration s'inscrit dans une perspective de complémentarité avec ces services publics d'emploi et, dans bien des cas, leur pérennité dépend de cette relation.

« Par ailleurs, l'implantation progressive du mode de financement à forfait s'inscrit dans une démarche d'uniformité visant à établir un coût approprié pour le service rendu et à assurer une meilleure équité dans le traitement des organismes. Cette approche introduit de nouvelles façons de faire, fait appel à de nouvelles connaissances et suggère le développement de nouvelles habilités. L'année financière 2004-2005 fut l'année de conversion des ententes de coûts réels en coûts forfaitaires. Lors de la réédition du guide, le 29 avril 2005, des indications plus précises furent données afin de doter le réseau d'outils qui permettent une meilleure appréciation des coûts. La dernière année d'implantation (2006-2007) permettra d'évaluer comment ces nouvelles consignes furent appliquées et d'apporter les derniers ajustements au cadre de financement pour tenir compte de l'évolution de la prestation des services d'emploi ; ceci, afin d'assurer une meilleure adéquation entre le prix payé et les services reçus.

« Bien que l'on soit d'accord avec le fait qu'il faille comparer les coûts pour des services équivalents, nous constatons qu'il est difficile de comparer les services offerts par les ressources externes avec ce qui se fait dans le secteur privé. Les organismes spécialisés en développement de l'employabilité ont développé une expertise unique dans le domaine de l'intervention auprès des clientèles particulières. À ce titre, il serait difficile de les remplacer. Les caractéristiques de leurs interventions, particulièrement en approche globale, n'existent pas dans l'entreprise privée.

« Par ailleurs, des CLE ou des directions régionales ont déjà recours à l'entreprise privée pour offrir des services d'orientation professionnelle. Cependant, les services d'aide à la préparation de curriculum vitæ rendus par les ressources externes dans le cadre de services à la carte s'inscrivent dans une démarche d'aide-conseil en recherche d'emploi et permettent aux participants d'être initiés à la préparation d'un curriculum vitæ et d'outils de présentation. Il s'agit ainsi d'une démarche pédagogique et non d'un simple service de rédaction comme ceux généralement rendus par le secteur privé.

« En ce qui a trait au financement des immobilisations, un inventaire des besoins relatif au renouvellement des équipements informatiques a été réalisé à l'hiver 2006 pour les ressources externes qui ont conclu une entente dans le cadre des mesures PPE et MFOR de type coordonné. Des travaux sont actuellement en cours afin de statuer sur la formule à privilégier afin d'assurer la mise à niveau des immobilisations des ressources externes partenaires d'Emploi-Québec.

« **Respect des ententes et information de gestion.** ***Suivi des ententes.*** Emploi-Québec accorde une grande importance aux activités de suivi des ententes et des contrats de service conclus avec les intervenants externes. C'est pourquoi l'agence s'est dotée, au fil des ans, d'outils qui devraient permettre d'assurer une veille quant à la réalisation des services ou des projets conformément aux conditions de l'entente ou du contrat de service et, par conséquent, d'une saine utilisation des fonds publics.

« Compte tenu de l'évolution de l'offre de service des intervenants externes et des modes de financement utilisés, l'agence a entrepris des travaux visant la mise à jour des procédures de suivi des subventions, des ententes et contrats de service, dans le cadre des mesures actives. Un nouveau guide intitulé *Approche de suivi des subventions, ententes et contrats de service signés dans le cadre des mesures actives* a été récemment développé à l'intention du personnel d'Emploi-Québec. Ce guide fait présentement l'objet de validation et il devrait être déposé prochainement aux autorités ministérielles pour approbation.

« À la suite de l'adoption du nouveau guide sur l'approche de suivi des ententes et des contrats de service, l'agence assurera la formation de multiplicateurs en région afin d'en assurer une compréhension commune et une mise en œuvre optimale. Emploi-Québec entend également revoir les activités de contrôle et de conformité existantes pour y inclure des éléments de vérification se rapportant aux activités du guide intitulé *Approche de suivi des subventions, ententes et contrats de service signés dans le cadre des mesures actives*. Cette révision des activités de contrôle aura pour but d'assurer le respect des procédures établies et, par conséquent, de permettre une saine gestion des fonds publics destinés au partenariat avec les intervenants externes.

« **Respect des ententes et information de gestion.** ***Information de gestion.*** L'implantation de la reddition de comptes des ressources externes s'effectue progressivement. Une rencontre annuelle avec les responsables des mesures SAE et PPE permet de faire un état de situation et de déterminer les pistes d'amélioration. La déclaration de direction inscrite au rapport de résultats de la ressource externe est essentielle dans le processus. Emploi-Québec s'assurera que cet élément sera appliqué systématiquement. En ce qui

concerne les données sur les ressources financières, le guide sur la reddition de comptes des ressources externes stipule que cette information doit être présentée globalement seulement.

« Pour ce qui est de l'information nécessaire pour apprécier l'atteinte des résultats attendus, des travaux sont en cours afin d'extraire l'ensemble des données disponibles au système d'Emploi-Québec. Les traitements en cours permettront à terme de produire un rapport sur les résultats inscrits au système selon l'entente :

- nombre de participants prévu et de personnes effectivement aidées ;
- nombre de personnes ayant terminé une participation ;
- le cas échéant, nombre de participants en emploi après la fin de l'intervention.

« Ces informations pourront soutenir les responsables de mesures lors de la négociation des ententes de service avec les ressources externes. Il sera aussi possible de faire certains regroupements. Emploi-Québec dispose, par ailleurs, des rapports d'évaluation, datant de 2004, sur les impacts nets des mesures (p. ex. retours en emploi, revenus de travail, lien avec l'intervention selon le profil des clientèles).

« **Interventions auprès des individus.** Nous sommes d'accord avec les trois recommandations sur les interventions auprès des individus en ce qui concerne la période visée par le rapport, soit "pour les activités réalisées entre 2003-2004 et 2005-2006". Emploi-Québec était déjà au fait des lacunes décrites, si bien que des travaux ont été menés pour y remédier ou pour apporter les correctifs nécessaires.

« Au cours de l'année 2005-2006, le chapitre 3 du *Guide des mesures et des services d'emploi* (intranet) portant sur l'approche d'intervention a été mis à jour pour inclure des indications sur la façon d'annoter les dossiers. Une bonification de la section portant sur l'accompagnement à la suite de l'adoption de nouvelles orientations par le comité de gestion a aussi été faite. De plus, un atelier de deux jours sur la consolidation des acquis sur l'approche d'intervention et le parcours a été développé et transmis aux multiplicateurs régionaux qui ont le mandat de le retransmettre aux agents d'aide à l'emploi de leurs régions. Par ailleurs, des travaux informatiques sont actuellement en cours et visent à ce que les systèmes appuient davantage l'approche d'intervention (évaluation de l'employabilité) et le parcours individualisé (plan d'intervention et accompagnement), ce qui permettra ainsi d'optimiser la documentation du dossier de l'individu, et ce, tout en tenant compte des capacités et des limites de l'agence. »

ANNEXE 1 – OBJECTIF DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés principalement des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer qu'Emploi-Québec utilise de façon économique et efficiente les intervenants externes pour offrir des mesures d'aide à l'emploi (SAE, PPE, MFOR – volet individu).

Critères d'évaluation

- Les rôles des différents acteurs sont définis de façon à optimiser leurs interventions.
- Une analyse adéquate des besoins justifie chaque entente de service.
- Emploi-Québec s'assure de payer un juste prix pour les services obtenus des intervenants externes.
- Un suivi est exercé pour s'assurer de l'application des ententes et des contrats de service et du respect de ceux-ci.
- Une évaluation des besoins de chaque individu est effectuée, les services appropriés lui sont offerts et un suivi de son dossier est réalisé.
- Emploi-Québec dispose, en temps opportun, de l'information nécessaire pour apprécier si les services obtenus des intervenants externes permettent l'atteinte des résultats attendus et ajuste ces services, le cas échéant.

ANNEXE 2 – DESCRIPTION DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS DES PRINCIPAUX ACTEURS

Commission des partenaires du marché du travail

La Commission a pour fonction de participer à l'élaboration des politiques et des mesures gouvernementales dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi. Elle collabore également à la prise de décisions relatives à la mise en œuvre et à la gestion des mesures et des programmes relevant du ministre dans ces domaines, notamment quant à la programmation, aux plans d'action et aux opérations qui s'y rattachent. À ce titre, elle approuve, entre autres, les plans d'action régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi qui lui ont été soumis par les conseils régionaux des partenaires du marché du travail. Elle est composée de représentants du ministère et d'autres ministères, de même que de représentants nommés par le gouvernement qui proviennent des milieux de la main-d'œuvre, des entreprises, de l'enseignement et des organismes communautaires.

Conseils régionaux des partenaires du marché du travail

Les conseils régionaux ont notamment pour fonctions de :

- Définir la problématique du marché du travail dans leur région en fonction des orientations générales de la politique du marché du travail, notamment en procédant à l'estimation des besoins de développement de la main-d'œuvre et en recourant à l'expertise de comités consultatifs ;
- Soumettre annuellement à l'approbation de la Commission un plan d'action régional en matière de main-d'œuvre et d'emploi qui comporte les éléments relatifs aux services publics d'emploi prévus aux plans d'action locaux pour l'économie et l'emploi élaborés dans leur région ;
- Déterminer des stratégies et des objectifs régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi ;
- Proposer à la Commission des critères de répartition des ressources afférentes aux mesures, aux programmes et aux fonds de main-d'œuvre et d'emploi alloués au niveau régional.

Les conseils sont composés de représentants nommés par le ministre qui proviennent des milieux de la main-d'œuvre, des entreprises, de la formation et des organismes communautaires, ainsi que de représentants du ministère et d'autres ministères.

Emploi-Québec

Emploi-Québec s'occupe de la mise en œuvre et de la gestion, aux niveaux national, régional et local, des mesures et des programmes relevant du ministre dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi. Elle se charge aussi de la prestation des services publics d'emploi (information sur le marché du travail, placement et services liés à la politique active du marché du travail). Elle offre des services d'emploi aux personnes qui peuvent entreprendre une démarche qui, à terme, les conduira à intégrer le marché du travail ou à se maintenir en emploi ; elle en dispense aussi aux entreprises éprouvant des difficultés de main-d'œuvre. En plus des services publics d'emploi, elle fournit désormais les services de solidarité sociale.

Organisations communautaires œuvrant en employabilité

La mission de ces organisations autonomes consiste à lutter contre l'exclusion en favorisant l'insertion sociale et professionnelle. Elles axent leurs interventions sur les besoins de la personne, et ce, au-delà de l'emploi. L'expertise qu'elles détiennent leur permet de déterminer les besoins des personnes, de leur proposer des plans d'intervention qui faciliteront leur insertion socioprofessionnelle et d'assumer leur prise en charge pendant la durée de l'intervention.

Carrefours jeunesse-emploi (CJE)

Les CJE sont des organismes communautaires présents partout au Québec grâce à la volonté et à l'engagement de partenaires privés, communautaires et institutionnels de différents milieux. Ils ont comme mandat de guider les jeunes adultes de 16 à 35 ans dans leurs démarches d'insertion sociale et économique. Ils les accompagnent dans leur cheminement vers l'emploi ou vers un retour aux études, ou dans le démarrage d'une petite entreprise. Il existe une centaine de CJE et Emploi-Québec participe à leur financement dans le cadre de la mesure SAE.

Autres

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS).

Le MELS a pour mission de s'assurer que les Québécoises et les Québécois ont accès à des services éducatifs de qualité et à un environnement d'apprentissage qui leur permettent de développer pleinement leurs compétences et d'exploiter leur potentiel tout au long de leur vie. Il déploie ses activités dans les domaines de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et secondaire, de l'enseignement collégial ainsi que de l'enseignement et de la recherche universitaires.

ANNEXE 3 – ÉTAPES DU CYCLE DE GESTION DU RECOURS AUX RESSOURCES EXTERNES

Étapes	Description
La planification	La mise en œuvre des services qui seront offerts par les ressources externes se décide lors de la programmation des activités locales dans le cadre du cycle de planification d'Emploi-Québec.
L'élaboration de l'offre de service ou de la proposition	Selon les besoins ciblés, Emploi-Québec invite la ressource externe à présenter une offre de service qui tient compte des objectifs recherchés et des budgets disponibles.
L'analyse de l'offre de service ou de la proposition	Elle permet de porter un jugement sur la concordance de la proposition avec la clientèle et les objectifs visés, la conformité des activités proposées, les coûts et la qualité générale du projet.
La négociation de l'entente	Cette étape constitue un moment privilégié pour que les deux parties s'entendent sur les aspects divergents et précisent les éléments qui feront l'objet des clauses de l'entente.
La rédaction et la signature de l'entente	Les propositions retenues font l'objet d'une entente ou d'un contrat de service et sont soumises aux règles ministérielles relatives à la conclusion et au suivi de ceux-ci.
Le suivi de l'entente	Le suivi permet de réaliser des activités de contrôle et de soutien en vue de satisfaire aux objectifs. Il permet également de mesurer si les résultats attendus sont atteints dans les délais prévus.
L'évaluation finale et la clôture	Cette étape complète le cycle de gestion de l'entente. Elle vise à s'assurer que les activités prévues ont été réalisées et que les objectifs ont été atteints.

ANNEXE 4 – ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE ET DU NOMBRE DE PRESTATAIRES DE L'ASSISTANCE-EMPLOI PAR RÉGION

TAUX DE CHÔMAGE (en pourcentage)

Région	2001	2002	2003	2004	2005
Bas-Saint-Laurent	11,1	10,8	10,0	9,4	8,5
Saguenay–Lac-Saint-Jean	11,5	12,1	11,9	12,0	10,7
Capitale-Nationale	8,4	6,6	7,2	5,8	5,8
Mauricie	11,9	11,4	10,4	10,9	9,8
Estrie	7,4	7,8	7,8	7,7	6,6
Montréal	10,1	9,9	11,4	10,3	10,8
Outaouais	8,0	7,8	7,6	7,6	6,9
Abitibi-Témiscamingue	12,3	11,0	10,1	10,7	9,3
Côte-Nord	11,2	9,0	11,3	11,7	8,1
Nord-du-Québec	–*	–*	–*	–*	–*
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	20,0	21,2	17,6	19,4	17,9
Chaudière-Appalaches	6,6	6,6	6,3	6,5	6,4
Laval	7,2	8,5	8,6	8,2	7,9
Lanaudière	7,2	7,7	8,9	7,6	6,2
Laurentides	7,6	8,3	7,2	6,9	7,6
Montérégie	6,8	7,1	7,6	7,2	6,9
Centre-du-Québec	9,8	7,9	8,9	8,3	8,1
Total provincial	**8,8**	**8,6**	**9,1**	**8,5**	**8,3**

* Le taux de chômage de la région Nord-du-Québec est calculé dans celui de la région Côte-Nord.

Source : Institut de la statistique du Québec.

NOMBRE DE PRESTATAIRES DE L'ASSISTANCE-EMPLOI

Région	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Bas-Saint-Laurent	16277	15370	14914	14155	13654
Saguenay–Lac-Saint-Jean	22071	21411	20709	19724	18784
Capitale-Nationale	43455	40516	38222	36392	34912
Mauricie	26477	25567	24818	24445	24125
Estrie	20969	20541	20704	20546	20492
Montréal	199489	197720	194094	187937	181130
Outaouais	23608	22836	22656	22483	22098
Abitibi-Témiscamingue	12015	11357	10697	10195	9687
Côte-Nord	6489	6013	5699	5205	4885
Nord-du-Québec	2506	2415	2233	2044	1990
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	11248	10465	9881	9337	8992
Chaudière-Appalaches	17790	17074	16685	16051	15712
Laval	15573	15188	15054	14746	14392
Lanaudière	25135	24220	23151	22437	21935
Laurentides	28363	27458	26562	25563	24648
Montérégie	71835	70144	68909	66967	65148
Centre-du-Québec	14721	14177	14114	14200	14425
Dossiers gérés au ministère*	4214	4128	4166	8810	8738
Total provincial	**562235**	**546600**	**533268**	**521237**	**505747**

* Les dossiers gérés au ministère sont ceux de la clientèle sous curatelle publique.

Source : Emploi-Québec.

ANNEXE 5 – ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PARTICIPATIONS AUX MESURES D'EMPLOI (SAE, PPE, MFOR*)

NOMBRE DE PARTICIPATIONS PAR RÉGION

Région	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Bas-Saint-Laurent	4438	4763	4921	4883	5018
Saguenay–Lac-Saint-Jean	4260	4352	4478	4751	4289
Capitale-Nationale	14770	14212	15039	14813	13716
Mauricie	4321	5210	4761	5046	5255
Estrie	7324	6850	6546	5845	6264
Montréal	34759	34197	36881	38130	48132
Outaouais	6002	5181	5236	4978	4841
Abitibi-Témiscamingue	1966	2546	3373	2720	2717
Côte-Nord	2373	2709	3131	2183	2533
Nord-du-Québec	206	253	184	182	299
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	3208	3976	4175	4215	4248
Chaudière-Appalaches	4674	4891	5392	5900	6344
Laval	5574	4822	4789	4195	4212
Lanaudière	6231	6426	5804	5542	6299
Laurentides	8358	8190	7564	7495	10320
Montérégie	19417	20634	18758	18556	21698
Centre-du-Québec	4186	4319	4505	4529	4400
Total provincial	**132067**	**133531**	**135537**	**133963**	**150585**

NOMBRE DE PARTICIPATIONS POUR CHAQUE MESURE

Mesure d'emploi	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
SAE	73550	73674	77959	77477	94050
PPE	10388	9705	9770	9718	9200
MFOR – volet individu	48129	50152	47808	46768	47335
Total provincial	**132067**	**133531**	**135537**	**133963**	**150585**

* Le nombre de participations pour la mesure MFOR comprend celles du volet individu et celles qui relèvent de l'entente avec le MELS.

Source : Emploi-Québec.

ANNEXE 6 – DESCRIPTION DES GROUPES DE SERVICES

Numéro	Titre	Description	Durée
1	Soutien de base	• Services de base liés à la recherche d'emploi pour des personnes qui sont prêtes à intégrer un emploi à court terme et qui ont besoin d'un soutien technique ponctuel ;	Quelques heures
		• Sessions d'information en groupe sur des thèmes définis par Emploi-Québec.	Quelques heures
2	Services à la carte	• Aide-conseil en matière de techniques de recherche d'emploi pour des personnes qui sont prêtes à intégrer un emploi à court terme ;	Quelques jours
		• Aide-conseil apportée à une clientèle ciblée par Emploi-Québec suivant des besoins de services déterminés comme la préparation d'un retour aux études, mais sans définition précise de ces besoins.	Quelques jours
3	Évaluation spécialisée – orientation	• Services d'orientation professionnelle et services d'évaluation pour une clientèle déterminée par Emploi-Québec qui poursuit son plan d'intervention avec son agent d'aide à l'emploi.	Quelques jours
4	Soutien structuré	• Stratégie de recherche d'emploi pour des personnes prêtes à intégrer un emploi, qui ont besoin d'actualiser leurs connaissances en la matière et de préciser leurs démarches ;	Quelques jours
		• Mise en mouvement de personnes qui éprouvent des difficultés à intégrer le marché du travail, notamment à cause de problèmes de motivation ;	Quelques heures à quelques semaines
		• Accompagnement, dans le cadre d'une autre mesure, de gens qui ont besoin d'un tel soutien pour mener à bien leur participation.	Quelques semaines à plusieurs semaines
5	Club de recherche d'emploi	• Programme s'adressant à des personnes prêtes à intégrer un emploi et visant l'apprentissage des comportements et des stratégies en situation réelle de recherche d'emploi. Par la suite, un accompagnement plus ou moins structuré est offert aux participants pour une période de six mois.	3 semaines
6	Services spécialisés	• Services très variables destinés aux personnes qui ont de la difficulté à trouver, à intégrer ou à maintenir un emploi. Ces services sont structurés sous la forme d'un plan d'intervention qui tient compte de toutes les dimensions de l'individu, qu'il s'agisse de l'acquisition de connaissances ou du développement d'habiletés et d'attitudes.	Quelques semaines à plusieurs semaines
7	Services spécialisés – personnes handicapées	• Généralement les mêmes services que ceux du groupe 6, mais destinés aux personnes handicapées qui éprouvent d'importantes difficultés à trouver, à intégrer ou à maintenir un emploi.	Habituellement, 26 semaines ; parfois, jusqu'à 52 semaines.
8	Entreprises d'entraînement	• Méthode d'apprentissage consistant en une simulation réaliste d'une entreprise réelle avec toutes ses fonctions administratives et destinée aux personnes qui ont des besoins liés simultanément à l'acquisition de compétences professionnelles techniques et linguistiques et à l'autonomie fonctionnelle nécessaire pour occuper un emploi.	Normalement, 10 à 12 semaines ; 20 semaines au maximum.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Chapitre 3

Gestion du Bureau du coroner

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
RECOMMANDATIONS	3.9
VUE D'ENSEMBLE	3.10
OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.20
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.22
Ressources financières	3.25
Contribution des coroners à temps partiel et des partenaires	3.30
Ressources humaines	3.40
Information de gestion	3.46
Évaluation de la performance et reddition de comptes	3.49
Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Données comparatives : Québec, Ontario, Saskatchewan et Alberta	

Les commentaires de l'entité apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

France Bêty
Simon Hamelin
Stéphanie Joncas

FAITS SAILLANTS

3.1 Le Bureau du coroner est un organisme budgétaire qui relève du ministre de la Sécurité publique. Il compte 13 coroners permanents à temps plein, dont le coroner en chef et les deux coroners en chef adjoints, ainsi que 43 employés. La réalisation de ses activités repose pour une large part sur la collaboration des 75 coroners à temps partiel ainsi que sur celle de partenaires externes comme les pathologistes qui pratiquent les autopsies. Pour l'exercice 2005-2006, l'entité disposait d'un budget de 7 millions de dollars.

3.2 Les coroners ont pour mandat de rechercher, de façon indépendante et impartiale, l'identité de la personne décédée, le lieu, la date, les causes probables et les circonstances de son décès, et ce, dans tous les cas de décès obscur ou violent. Pour ce faire, ils disposent de deux moyens prévus par la loi, soit l'investigation et l'enquête. Chaque année, ils effectuent plus de 4 000 investigations. Quant aux enquêtes publiques, ordonnées par le coroner en chef, leur nombre varie d'une année à l'autre et il s'établissait à trois en 2005.

3.3 La présente vérification avait pour but de déterminer dans quelle mesure le Bureau du coroner applique de saines pratiques de gestion, et ce, avec un souci d'économie et conformément au cadre légal et réglementaire pertinent. Elle ne visait toutefois pas la qualité des travaux réalisés par le Bureau. Elle a porté sur les activités menées entre avril 2003 et mars 2006.

3.4 Le Bureau est confronté à plusieurs problèmes complexes et importants qui perdurent et qui menacent son bon fonctionnement. Bien qu'il soit conscient de la situation, les démarches entreprises jusqu'à présent n'ont pas encore permis l'application de solutions durables et économiques.

3.5 En matière d'économie, le Bureau n'a pas mis en œuvre tous les moyens nécessaires pour recouvrer les coûts de services dispensés à d'autres organismes gouvernementaux et il a assumé certaines dépenses qui auraient pu être prises en charge par d'autres.

3.6 Par ailleurs, le Bureau connaît des difficultés de recrutement de coroners à temps partiel. Malgré cela, il n'a pas planifié ses besoins en la matière ni mis en œuvre les moyens pour les satisfaire de façon optimale. Quant aux partenaires externes, il ne s'est pas toujours assuré de leur disponibilité. Les actions qu'il a entreprises jusqu'à maintenant pour veiller à assurer la continuité des services ont engendré des coûts et des délais supplémentaires.

3.7 L'encadrement des membres du personnel de l'organisation présente des déficiences, notamment au regard du processus d'évaluation du rendement et du traitement de manquements éthiques. Nous avons également observé des tensions internes qui affectent le climat de travail.

3.8 Enfin, nous avons constaté que l'information disponible est insuffisante pour appuyer adéquatement la gestion des activités du Bureau. De plus, le contenu de sa planification stratégique devrait être amélioré pour en faciliter le suivi et favoriser une reddition de comptes de qualité. Nous notons cependant que, de façon générale, l'entité se conforme au cadre légal et réglementaire pertinent.

RECOMMANDATIONS

3.9 Nous avons recommandé au Bureau du coroner

Ressources financières

- de cibler les sources de revenus additionnels et d'économies potentielles;
- de prendre action pour récupérer les revenus et réaliser des économies;

Contribution des coroners à temps partiel et des partenaires

- de planifier ses besoins de coroners à temps partiel pour assurer une couverture régionale et de prendre les mesures adéquates pour les combler;
- de prendre les moyens pour s'assurer de la continuité des services dispensés par ses principaux partenaires de façon économique et durable;

Ressources humaines

- d'appliquer un processus rigoureux d'évaluation du rendement basé sur des attentes signifiées à l'endroit de son personnel régulier;
- d'élaborer et de mettre en œuvre des modalités d'application afin de favoriser le respect des règles déontologiques;
- de poursuivre ses efforts en vue d'améliorer le climat de travail;

Information de gestion

- de préciser ses besoins et de produire l'information de gestion nécessaire;

Évaluation de la performance et reddition de comptes

- de veiller à ce que sa planification stratégique tienne davantage compte des bonnes pratiques en la matière;
- de voir à ce que son rapport annuel de gestion permette de mieux évaluer sa performance.

VUE D'ENSEMBLE

3.10 La fonction de coroner, au Québec, prend ses racines dans le régime anglais; elle a été introduite au Canada avec la *common law* britannique. Une réflexion, amorcée dans les années 70, a conduit à une refonte importante de la loi, qui s'est traduite par l'adoption en 1986 de la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*. Depuis ce temps, celle-ci vise à contribuer à la protection de la vie humaine plutôt qu'à détecter le crime.

3.11 Le Bureau du coroner, dont le mandat est défini dans sa loi constitutive, est un organisme budgétaire relevant du ministre de la Sécurité publique. Le coroner doit rechercher, de façon indépendante et impartiale, l'identité de la personne décédée, la date, le lieu, les causes probables et les circonstances de son décès, et ce, dans tous les cas de mort obscure ou violente. Une mort est considérée comme étant obscure lorsque les renseignements ou les indices recueillis ne permettent pas d'emblée d'en établir les causes probables ou soulèvent des questions sur les circonstances qui l'ont entourée. Les cas sont notamment référés par un médecin ou un agent de la paix. Le coroner peut aussi, de sa propre initiative, procéder à une investigation s'il le juge pertinent. En outre, l'information colligée permet de satisfaire à une exigence de la *Loi sur la santé publique* qui prévoit la certification des causes de certains décès par les coroners.

3.12 L'investigation et l'enquête, menées par les coroners, sont les moyens prévus par la loi pour réaliser le mandat de l'organisation. L'investigation consiste en un processus privé de collecte d'informations, alors que l'enquête correspond à un forum public présidé par un coroner de formation juridique. Au terme de ses travaux, le coroner produit un rapport public qui énonce, s'il y a lieu, des recommandations visant à contribuer au développement de mesures de protection de la vie humaine. Ce rapport a également pour objet de faciliter la reconnaissance et l'exercice des droits et des recours à la suite de décès.

Plus de 4 000 décès font l'objet d'investigations par les coroners annuellement.

3.13 Comme l'indique le tableau 1, sur les quelque 55 000 décès qui surviennent chaque année au Québec, plus de 4 000 font l'objet d'investigations par les coroners. Quant aux enquêtes publiques, qui doivent être ordonnées par le coroner en chef selon certains critères établis dans la loi, le même tableau montre que leur nombre a diminué de manière importante au cours des deux dernières années. Cependant, leur volume ne reflète pas nécessairement le niveau d'activité, puisqu'il faut parfois plus d'une année pour les mener à terme.

3.14 À titre de comparaison, nous avons recueilli des données relatives à la fonction de coroner dans trois autres provinces, soit l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta. Les résultats de notre collecte figurent à l'annexe 2. Nous avons observé qu'en 2005, le Québec présentait la plus faible proportion d'investigations par rapport aux décès totaux et que le nombre d'enquêtes y était inférieur à celui des trois autres provinces. Cette dernière constatation s'explique notamment par l'obligation légale de mener une enquête sur certains décès dans ces provinces, ce qui n'est pas le cas au Québec.

TABLEAU 1

NOMBRE D'INVESTIGATIONS ET D'ENQUÊTES PUBLIQUES POUR LA PÉRIODE DE 2001-2005

Année civile	2001	2002	2003	2004	2005
Investigations commencées	4390	4373	4213	4094	4394
Enquêtes ordonnées	11	24	9	2	3

Source : Bureau du coroner.

3.15 L'entité compte 13 coroners permanents à temps plein, dont le coroner en chef et les deux coroners en chef adjoints, et environ 75 à temps partiel, comme en fait foi le tableau 2. En outre, 43 employés, nommés en vertu de la *Loi sur la fonction publique* et appartenant à différentes classes d'emploi, complètent son effectif. En 2005-2006, le budget du Bureau se chiffrait à sept millions de dollars.

TABLEAU 2

RÉPARTITION DES CORONERS (juin 2006)

Coroners permanents (à temps plein)		Coroners à temps partiel		Total		Pourcentage de coroners à temps partiel
Médecins	Juristes	Médecins	Juristes	Coroners permanents	Coroners à temps partiel	
8	5	52	23	13	75	85

Source : Bureau du coroner.

3.16 Les coroners sont tous médecins, avocats ou notaires. Au Québec, la loi stipule que les enquêtes doivent être menées par des coroners qui possèdent une formation juridique, mais elle ne détermine aucune obligation quant aux investigations. Les lois de l'Ontario et de l'Alberta exigent que les coroners soient médecins, alors que celle de la Saskatchewan ne comporte aucune disposition à ce sujet. D'ailleurs, dans cette dernière province, la grande majorité d'entre eux ont une formation dans un autre domaine.

3.17 Il appartient au gouvernement de nommer, parmi les coroners permanents, le coroner en chef et les coroners en chef adjoints. Leurs pouvoirs et leurs devoirs sont définis dans la loi et consistent, pour le coroner en chef, à coordonner, à répartir et à surveiller le travail des coroners. À moins d'être nommés de nouveau, ces derniers peuvent choisir de demeurer coroner permanent au terme de leur mandat, dont la durée maximale est de cinq ans. Actuellement, le Bureau compte parmi son effectif permanent deux anciens coroners en chef et un ancien coroner en chef adjoint qui se sont prévalus de ce choix.

Coroners permanents : nommés à vie par le gouvernement.

3.18 Au Québec, comme en Ontario et en Saskatchewan, les coroners permanents sont nommés à vie, ce qui consacre ainsi leur inamovibilité. Seul le gouvernement peut les destituer ou les suspendre, sur la base d'un rapport du juge en chef de la Cour du Québec, ou d'un juge de cette cour désigné par lui, émis à la suite d'une enquête demandée par le ministre. Ces principes s'apparentent à ceux qui s'appliquent en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*. Cependant, nous y avons

relevé une différence par rapport au Bureau : au terme de leur mandat, le juge en chef, le juge en chef associé et un juge en chef adjoint peuvent bénéficier d'un congé rémunéré d'un an ou de six mois, selon le cas, leur permettant de se consacrer à des activités de nature juridique.

3.19 Pour leur part, les coroners à temps partiel étaient, jusqu'en 1992, nommés à vie. Après cela, les nominations ont été effectuées pour une période déterminée qui est maintenant fixée à cinq ans. Ces derniers contribuent dans une large part à l'accomplissement de la mission du Bureau. En 2006, ils représentaient 85 p. cent de l'ensemble des coroners. Tel que le démontre l'annexe 2, c'est au Québec que cette proportion est la moins élevée. En outre, l'entité compte sur la collaboration de nombreux partenaires externes pour réaliser ses activités.

OBJECTIF ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.20 Nos travaux visaient à déterminer dans quelle mesure le Bureau du coroner applique de saines pratiques de gestion, et ce, avec un souci d'économie et conformément au cadre légal et réglementaire pertinent. Pour ce faire, nous avons analysé la définition et la divulgation des rôles et des responsabilités, l'adoption et l'application de politiques internes, l'établissement et le suivi des prévisions budgétaires en fonction des priorités organisationnelles. Nous avons aussi vérifié si l'information de gestion était fiable, pertinente et accessible en temps opportun. Enfin, nous avons apprécié si l'acquisition et l'utilisation des ressources se faisaient au meilleur coût possible. L'objectif de vérification et les critères d'évaluation sont exposés à l'annexe 1. Notre vérification n'a pas couvert la qualité des investigations et des enquêtes effectuées par le Bureau.

3.21 Nous nous sommes attardés aux activités menées entre avril 2003 et mars 2006. Toutefois, certains commentaires peuvent se rapporter à des situations antérieures à cette période. Nos travaux se sont déroulés de juin à septembre 2006.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.22 Nous avons constaté des lacunes dans l'application de saines pratiques de gestion. De plus, le Bureau du coroner ne fait pas toujours preuve d'un souci d'économie. Entre autres, il n'a pas mis en œuvre tous les moyens nécessaires pour recouvrer les coûts de services dispensés à des organismes gouvernementaux et il a assumé certaines dépenses qui auraient pu être prises en charge par d'autres.

Plusieurs problèmes complexes et importants perdurent.

3.23 Par ailleurs, bien qu'une part importante de ses activités soit réalisée par des coroners à temps partiel et des partenaires externes, l'entité n'a pas toujours mis en œuvre les moyens suffisants pour assurer la disponibilité des services qu'elle attend d'eux. Nous avons aussi relevé des déficiences relatives à l'encadrement des membres de son organisation et au traitement de manquements éthiques.

De plus, nous avons observé que des tensions internes affectent le climat de travail. En définitive, le Bureau est confronté à plusieurs problèmes complexes et importants qui perdurent et qui menacent le bon fonctionnement de ses activités. Bien qu'il soit conscient de la situation, les démarches entreprises jusqu'à présent n'ont pas encore permis l'application de solutions durables et économiques.

3.24 Enfin, l'information de gestion dont il dispose est insuffisante, ce qui ne favorise pas une reddition de comptes adéquate. Notons cependant que, de façon générale, il se conforme au cadre légal et réglementaire pertinent.

Ressources financières

3.25 Le Bureau du coroner a connu une période de précarité budgétaire. Au cours de huit des dix dernières années, les dépenses ayant excédé les crédits votés, il a dû en obtenir de nouveaux afin de satisfaire à ses obligations. Le tableau 3 illustre l'évolution de la situation budgétaire du Bureau de 2001-2002 à 2005-2006. On constate que depuis deux ans, la situation s'est néanmoins rétablie.

Tableau 3

Situation budgétaire pour la période de 2001 à 2006 (en milliers de dollars)

Année financière	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Crédits votés	4954,2	6205,2	6846,3	7096,3	7068,1
Dépenses	7025,3	7341,5	7068,9	7025,0	6862,9
Surplus (déficit)	(2071,1)	(1136,3)	(222,6)	71,3	205,2

3.26 Dans un tel contexte, il importe de poser des actions concrètes afin de respecter l'enveloppe budgétaire allouée. L'identification de nouvelles sources de revenus et d'économies potentielles compte parmi les moyens à préconiser pour y parvenir. Nos travaux révèlent que des améliorations sont possibles à ce chapitre.

3.27 Tout d'abord, nous avons observé que le Bureau n'a pas mis en œuvre les moyens suffisants pour récupérer le coût des services qu'il a dispensés auprès de clients de certaines entités gouvernementales. Conformément à la loi, des ententes peuvent être conclues, notamment avec la Société de l'assurance automobile du Québec, en vue d'obtenir sa contribution au financement des investigations impliquant sa clientèle. Malgré des actions entreprises au milieu des années 90, aucune entente ne permet actuellement de récupérer, en tout ou en partie, les quelque 400000 dollars associés à de telles investigations et que le Bureau a assumés au cours des trois dernières années. De plus, cette somme ne comprend pas l'ensemble des coûts reliés à ces investigations. Bien que la loi stipule que les sommes ainsi perçues sont versées au Fonds consolidé du revenu, il existe certaines modalités budgétaires qui permettent l'utilisation, en tout ou en partie, d'un revenu pour l'autofinancement de dépenses liées à une activité.

Des dépenses auraient pu être prises en charge par d'autres entités.

3.28 Ensuite, nous avons constaté que le Bureau a assumé certaines dépenses qui auraient pu être prises en charge par d'autres entités gouvernementales. Ainsi, afin de pallier le manque de disponibilité de l'effectif médical pour réaliser les autopsies, il s'est adjoint les services de trois pathologistes, ce qui lui a coûté environ 550 000 dollars en trois ans. Étant donné que l'autopsie est un acte assuré en vertu du régime public d'assurance maladie, ces coûts pourraient être couverts par ce régime pour autant qu'elle soit réalisée, tel que l'indique la loi, par un professionnel de la santé dans un établissement. D'ailleurs, le *Manuel des médecins spécialistes : services de laboratoire en établissement* stipule que les « évaluations médicales demandées suivant la *Loi des coroners* [maintenant la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès*] sont payées par la Régie ».

3.29 **Nous avons recommandé au Bureau du coroner**

- **de cibler les sources de revenus additionnels et d'économies potentielles ;**
- **de prendre action pour récupérer les revenus et réaliser des économies.**

Contribution des coroners à temps partiel et des partenaires

3.30 Afin de favoriser la bonne marche de ses activités, le Bureau devrait mettre en œuvre les moyens économiques et durables pour s'assurer de la disponibilité de coroners à temps partiel et de ses principaux partenaires externes puisqu'ils contribuent largement à la réalisation de sa mission. Toutefois, nos travaux indiquent que ce n'est pas toujours le cas.

Investigations

Les coroners à temps partiel : pas d'évaluation des besoins pour combler les départs à venir.

3.31 Les coroners à temps partiel réalisent la majorité des investigations. Ainsi, en 2005, environ 75 p. cent de celles-ci leur ont été confiées. Bien que l'entité nous ait mentionné que plusieurs retraites de coroners à temps partiel sont à prévoir d'ici quelques années, elle n'a pas évalué concrètement ses besoins reliés à ce type de ressources ni déterminé de moyens pour combler ces départs. Par conséquent, elle devient plus vulnérable au regard du maintien et du transfert de cette expertise particulière.

3.32 Cet exercice de planification est d'autant plus important que le Bureau éprouve des difficultés à recruter des coroners à temps partiel. Bien que des concours de recrutement soient tenus régulièrement, il reçoit peu de candidatures, ce qui force même l'annulation de certains. Ainsi, depuis le 1er avril 2003, les 14 concours ouverts à cet effet ont attiré en moyenne moins de cinq candidatures. En outre, trois ont dû être annulés faute de candidats. Il en résulte notamment que certaines régions sont couvertes en partie par des coroners provenant d'autres régions. Ce fut le cas pendant plusieurs années en Estrie et dans les Laurentides, et ce l'est encore aujourd'hui pour toute la région de Lanaudière et pour certaines parties de territoire comme le Lac-Saint-Jean.

3.33 Les autorités du Bureau expliquent les problèmes de recrutement principalement par la rémunération insuffisante des coroners à temps partiel et la rareté des médecins. Notons que, bien qu'ils portent le titre de coroners à temps partiel, ces derniers sont rémunérés à l'acte. Ils reçoivent un montant forfaitaire pour chaque rapport remis ainsi que le remboursement de leurs frais de déplacement. Au cours des dernières années, l'entité a effectué des démarches, qui se sont avérées infructueuses, afin que le gouvernement accepte d'augmenter les honoraires consentis aux coroners à temps partiel et qu'il lui octroie des crédits supplémentaires pour assumer le coût de cette hausse.

3.34 Actuellement, 30 p. cent des coroners à temps partiel ont une formation juridique. Or, il faut savoir que l'investigation implique dans la plupart des cas l'examen externe des corps par un médecin, ce qui ajoute un intervenant au processus. De plus, comme cette expertise n'est pas toujours disponible en région, les corps doivent être transportés, afin qu'un médecin engagé à contrat par le Bureau puisse procéder à l'examen.

3.35 De façon globale, les problèmes de recrutement de coroners et de disponibilité de médecins en région occasionnent des délais et des coûts additionnels. L'entité n'a pas quantifié ces impacts puisqu'elle ne dispose pas d'information de gestion à cet égard.

3.36 Nous avons recommandé au Bureau du coroner de planifier ses besoins de coroners à temps partiel pour assurer une couverture régionale et de prendre les mesures adéquates pour les combler.

Autopsies

3.37 Les autopsies constituent une autre activité importante qui implique des partenaires externes. Au cours des trois dernières années, les coroners ont ordonné annuellement, tel qu'il est permis par la loi, entre 1 500 et 1 800 autopsies. À l'origine, ces dernières étaient entièrement effectuées par les pathologistes en centre hospitalier ou par le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale pour les cas de nature médico-légale.

Autopsies : des démarches restent à faire pour assurer la continuité des services de façon économique et durable.

3.38 Or, depuis environ cinq ans l'entité éprouve des difficultés à faire effectuer des autopsies dans certains centres hospitaliers. Ainsi, plusieurs pathologistes œuvrant dans ces établissements l'ont informé qu'ils cesseraient cette pratique. Bien que les actions entreprises par le Bureau, en s'adjoignant les services de trois pathologistes, aient permis d'assurer la continuité des services à court terme, d'autres démarches restent à faire afin de régler le problème de façon économique et durable. En effet, il a non seulement assumé le coût d'actes médicaux assurés par le régime public d'assurance maladie du Québec mais, comme certaines autopsies ne sont pas pratiquées en région, il a également dû faire face à des frais et à des délais additionnels pour le transport des corps.

3.39 Nous avons recommandé au Bureau du coroner de prendre les moyens pour s'assurer de la continuité des services dispensés par ses principaux partenaires de façon économique et durable.

Ressources humaines

3.40 Nos travaux ont également révélé des lacunes dans l'encadrement des ressources humaines à l'égard du processus d'évaluation du personnel et du traitement des manquements éthiques.

3.41 Des politiques gouvernementales en matière d'évaluation du rendement prévoient que le rendement individuel des employés doit faire l'objet d'une appréciation périodique portant sur l'atteinte des résultats au regard des rôles et des responsabilités qui leur sont confiés. L'analyse de huit dossiers de personnes autres que les coroners permanents, sur une période de trois ans, montre qu'un seul comporte des attentes signifiées et une évaluation du rendement. Ainsi, en ne communiquant pas aux membres de son personnel ce qu'il attend d'eux, le Bureau se prive d'un moyen privilégié de les mobiliser et d'apprécier leur performance. Au surplus, nous n'avons retrouvé aucune évaluation dans les trois dossiers examinés qui comportaient un boni au rendement.

3.42 La situation est différente pour les coroners permanents, dont le rôle est clairement défini dans la loi. Nous avons retracé des attentes signifiées dans la plupart des six dossiers que nous avons analysés pour l'exercice 2005-2006. Quant aux évaluations, qui sont exigées pour l'octroi des augmentations salariales et des bonis, elles y étaient toutes incluses, et ce, pour l'ensemble de la période visée par nos travaux.

L'entité a dû faire face à des manquements éthiques.

3.43 En outre, les bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines requièrent que les comportements inappropriés soient sanctionnés en temps opportun par des mesures adéquates. Le Bureau dispose à ce sujet d'un code de déontologie à l'intention des coroners, adopté en 1990. Il n'est cependant toujours pas assorti de modalités d'application. En ce qui a trait au personnel régulier, les dispositions gouvernementales s'appliquent. Or, durant la période visée par nos travaux, nous avons relevé deux manquements éthiques auxquels l'entité a dû faire face. Dans l'un des cas, des actions ont été posées envers l'employé concerné. Dans l'autre, des consultations, échelonnées sur près d'une année, ont été effectuées auprès de diverses instances gouvernementales, notamment afin de déterminer les actions pertinentes à poser à l'égard des membres du personnel en cause. Elles n'ont toutefois pas permis de conclure quant au type de sanctions à appliquer en fonction de la gravité des manquements reprochés. Au surplus, les employés concernés par cette dernière situation n'ont pas été informés de ce qui leur était reproché.

Climat de travail affecté par des tensions.

3.44 De plus, nous avons observé l'existence de tensions au sein de l'organisation qui affectent le climat de travail depuis plusieurs années. D'ailleurs, une analyse réalisée à la demande du Bureau en 2003 en faisait état. Force est de constater que les problèmes perdurent et que des actions restent à accomplir afin d'améliorer le climat de travail.

3.45 Nous avons recommandé au Bureau du coroner

- **d'appliquer un processus rigoureux d'évaluation du rendement basé sur des attentes signifiées à l'endroit de son personnel régulier;**
- **d'élaborer et de mettre en œuvre des modalités d'application afin de favoriser le respect des règles déontologiques;**
- **de poursuivre ses efforts en vue d'améliorer le climat de travail.**

Information de gestion

3.46 L'accès à une information de gestion fiable, pertinente et produite en temps opportun facilite l'évaluation de la performance organisationnelle et permet de cibler et d'appliquer des correctifs, le cas échéant. Nos travaux indiquent toutefois que celle qui est disponible s'avère insuffisante pour appuyer la gestion des activités du Bureau. Ainsi, il ne peut analyser adéquatement sa situation financière et déterminer les gestes à poser au moment opportun. Par exemple, bien qu'il détienne des données sur le coût des enquêtes, il n'en possède pas sur celui des investigations, qui constituent pourtant sa principale activité. De plus, son système d'information de gestion ne lui permet pas d'obtenir toutes les données dont il a besoin, notamment celles relatives au temps consacré par le personnel à ses activités. Lorsqu'elles sont disponibles, certaines d'entre elles ne sont toutefois pas produites sur une base régulière. Il en est ainsi des délais de réalisation des investigations. Cependant, au moment de terminer nos travaux, l'entité ajoutait un module à son système qui lui permettrait d'obtenir des données financières. Nous n'avons toutefois pas évalué si l'information ainsi produite sera suffisante et pertinente.

3.47 L'absence d'un portrait complet permet plus difficilement d'estimer l'ampleur des problèmes, de prioriser les moyens à mettre en œuvre pour les résorber et de faire des choix budgétaires éclairés. Ainsi, le Bureau n'a pas évalué les conséquences financières globales de plusieurs de ces problèmes, notamment au regard des coûts de transport reliés à la couverture de certaines régions.

3.48 Nous avons recommandé au Bureau du coroner de préciser ses besoins et de produire l'information de gestion nécessaire.

Évaluation de la performance et reddition de comptes

3.49 Pour évaluer adéquatement sa performance, une entité doit d'abord se doter d'indicateurs et de cibles mesurables permettant de suivre l'atteinte des objectifs. L'analyse des planifications stratégiques pour les périodes de 2001-2004 et de 2005-2008 révèle des lacunes en ce sens.

3.50 Ainsi, dans la planification stratégique 2005-2008, le Bureau s'est donné comme objectif d'assurer une collaboration efficace des partenaires. Or, l'indicateur retenu est le nombre d'activités tenues auprès de ces derniers. Ce choix, axé sur les moyens et non sur les résultats, ne permet pas de mesurer l'efficacité de la collaboration. De plus, nous constatons que certains objectifs ne sont pas assortis de cibles et que la plupart des autres ne se rapportent qu'à l'échéance ultime de la planification stratégique, soit 2008. Il s'avère en outre difficile d'effectuer un suivi, les rapports annuels ne présentant pas d'informations comparatives entre les résultats de l'année en cours et ceux de l'année précédente.

3.51 De ce fait, le Bureau ne peut apprécier annuellement l'évolution des résultats par rapport aux objectifs établis et, en présence d'écarts significatifs, appliquer des mesures correctives. Par conséquent, les lacunes constatées nuisent à l'évaluation de sa performance et affectent la qualité de sa reddition de comptes.

3.52 Nous avons recommandé au Bureau du coroner

- **de veiller à ce que sa planification stratégique tienne davantage compte des bonnes pratiques en la matière;**
- **de voir à ce que son rapport annuel de gestion permette de mieux évaluer sa performance.**

3.53 Commentaires du Bureau du coroner

« **Commentaires généraux.** Le Bureau du coroner tient à souligner la pertinence et la valeur des recommandations émises par le Vérificateur général du Québec. Il les accueille favorablement et désire simplement apporter quelques commentaires pour préciser ses engagements qui feront l'objet d'un plan d'action afin de donner suite à ces recommandations.

« **Ressources financières.** Le Bureau du coroner est conscient des problématiques soulevées par le Vérificateur général au plan de la récupération des coûts des services qu'il rend à certaines entités gouvernementales et s'engage à entreprendre des consultations avec celles-ci. Quant aux économies à rechercher au sein de l'organisme, le Bureau du coroner se consacrera à l'identification des sources d'économies potentielles et à leur réalisation.

« **Contribution des coroners à temps partiel et des partenaires.** Afin de respecter la recommandation du Vérificateur général, le Bureau du coroner conduira un exercice de réflexion menant à la détermination de modalités de planification des besoins des coroners à temps partiel. Il souligne toutefois les particularités afférentes à la planification de ce type de professionnel, notamment eu égard à l'absence de lien d'emploi formel.

« En outre, le Bureau du coroner maintient que la faible rémunération accordée aux coroners à temps partiel rend extrêmement difficiles l'attraction et la rétention de ces ressources et diminue l'efficacité de ses efforts à cet égard. Il continuera donc ses démarches pour obtenir une rémunération de ces effectifs qui reflète mieux la valeur du travail effectué.

« Comme le souligne avec justesse le Vérificateur général, des démarches restent à entreprendre afin de régler le problème de la réalisation des autopsies à la demande du coroner de façon durable et économique pour le Bureau du coroner.

« Dans l'optique de donner suite à la recommandation faite, le Bureau du coroner procédera à une réflexion sur les moyens à envisager pour s'assurer que les centres hospitaliers offrent les services requis par la loi.

« **Ressources humaines.** Le Bureau du coroner reconnaît qu'il y a eu des lacunes en matière d'évaluation du personnel. Il a déjà posé des actions concrètes en ce sens, notamment en amorçant la révision et la rédaction des descriptions d'emploi, et par la suite un processus formel et rigoureux d'évaluation du rendement sera mis en place. De plus, l'octroi des augmentations salariales et des bonis s'appuiera dorénavant sur des évaluations écrites du rendement.

« Le Bureau du coroner est d'accord avec le Vérificateur général à savoir que les comportements inappropriés soulignés au rapport ont fait notamment apparaître l'absence de modalités d'application du Code de déontologie. Il prendra les mesures nécessaires afin d'en adopter et verra à appliquer les règles déontologiques pertinentes.

« Des constats exprimés dans le rapport de vérification font état de l'existence de tensions qui affectent le climat de travail depuis plusieurs années. Le Bureau du coroner continuera en outre à faire les démarches visant à améliorer le climat de travail.

« **Information de gestion.** Le Bureau du coroner portera une attention particulière aux constatations et aux recommandations émises par le Vérificateur général en matière d'information de gestion. C'est ainsi qu'il désire préciser qu'il dispose de certaines données pertinentes au regard des différents volets de sa mission, notamment sur les autopsies et les transports. Cependant, il reconnaît que son système d'information ne possède pas toutes les fonctionnalités, les accès et les interfaces lui permettant d'exploiter et de traiter ces données. Le Bureau du coroner entend réviser l'évaluation de ses besoins en matière de système d'information de gestion et y donner suite. Le Bureau du coroner souligne d'ailleurs que depuis mars 2006 un module financier a été ajouté à son système, qui est maintenant partiellement opérationnel.

« **Évaluation de la performance et reddition de comptes.** Le Bureau du coroner prend bonne note des lacunes soulevées par le Vérificateur général à l'égard de son plan stratégique 2005-2008. Il est conscient que ces dernières nuisent à l'évaluation de sa performance et par conséquent, s'emploiera à le bonifier par l'ajout de cibles et d'indicateurs de résultats plus précis. Par ailleurs, le Bureau du coroner intégrera les informations comparatives entre les résultats de l'année en cours et ceux de l'année précédente dans son prochain rapport annuel de gestion. »

ANNEXE 1 – OBJECTIF DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Pour établir ces critères, nous avons d'abord pris en considération la *Loi sur la recherche des causes et des circonstances des décès* qui encadre les activités du Bureau. Nous avons également tenu compte des règlements adoptés par l'entité et de ceux auxquels elle est assujettie. Enfin, nous nous sommes guidés sur les principes reconnus en matière de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le Bureau du coroner applique les règles de saine gestion avec un souci d'économie et se conforme au cadre légal et réglementaire pertinent.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités du personnel, incluant les personnes rétribuées sous forme d'honoraires, sont clairement définis, sont divulgués aux intéressés et assumés à tous les niveaux de l'organisation.
- Le Bureau adopte des politiques et des procédures en veillant notamment à ce qu'elles soient conformes aux lois et aux règlements. Il prend les mesures appropriées pour que les politiques et les procédures en vigueur soient appliquées.
- Les prévisions budgétaires annuelles sont élaborées en tenant compte des orientations et des priorités. Elles font l'objet d'un suivi périodique et des actions adéquates sont entreprises pour combler les écarts par rapport aux dépenses réelles, le cas échéant.
- Le Bureau dispose d'une information de gestion fiable, pertinente et accessible en temps opportun.
- Les ressources sont acquises et utilisées au meilleur coût possible.

ANNEXE 2 – DONNÉES COMPARATIVES : QUÉBEC, ONTARIO, SASKATCHEWAN ET ALBERTA

	Québec	Ontario	Saskatchewan	Alberta
Rapports publics				
Investigation	Oui	Communiqués sur demande à la famille du défunt ou à son représentant successoral	Communiqués sur demande	Communiqués sur demande à la famille du défunt ou à son représentant successoral
Enquête	Oui	Oui	Oui	Oui
Nombre de coroners	**88**	**321**	**145**	**134**
Proportion de temps partiel (en pourcentage)	**85**	**96**	**99**	**97**
Formation				
Exigence légale quant à la formation des coroners	Oui (médecin, avocat ou notaire)	Oui (médecin)	Non	Oui (médecin)
Nombre de coroners ayant une formation en médecine	60	321	11	134
Nombre de coroners ayant une formation juridique	28	–	3	–
Nombre de coroners ayant une autre formation	–	–	131	–
Budget total en 2005-2006 (en millions de dollars)	**7,1**	**23,8**	**1,7**	**6,3**
Nombre de cas en 2005				
Nombre total de décès (arrondi)	55 000	86 000	9 000	19 500
Investigations commencées	4 394	18 877	1 439	3 368
Autopsies réalisées	1 747	6 175	800	1 297
Enquêtes ordonnées	3	80	5	23*
Proportion du nombre d'investigations sur les décès totaux (en pourcentage)	8	22	16	17

* La réalisation des enquêtes est confiée à un juge de la Cour provinciale.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Chapitre

4

Main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles : besoin, disponibilité et affectation

Vérification menée auprès du ministère des Services gouvernementaux et d'autres ministères et organismes

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
RECOMMANDATIONS	4.11
VUE D'ENSEMBLE	4.18
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.33
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	4.36
Moyens assurés par le ministre des Services gouvernementaux	4.38
Rôles et responsabilités	4.41
Stratégie quant à la gestion des ressources informationnelles	4.45
Obligations du Centre de services partagés du Québec et de Services Québec	4.52
Outils de gestion de trois entités gouvernementales	4.57
Portefeuille d'investissement	4.62
Plan de main-d'œuvre	4.75
Plan d'affectation	4.87
Synthèse des résultats	4.91
Réflexion par rapport à la main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles	4.94
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Martin Lessard
Directeur de vérification

Marthe Baril
Carole Bédard
Clarence Kimpton
Mélanie Turcotte

Sigles utilisés dans ce chapitre

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MSG	Ministère des Services gouvernementaux
RI	Ressources informationnelles

FAITS SAILLANTS

4.1 Les dépenses liées aux ressources informationnelles (RI) de l'Administration se sont élevées à 920 millions de dollars en 2004-2005. Parmi ces dépenses, celles concernant la main-d'œuvre se sont chiffrées à 670 millions de dollars. D'autre part, le taux de croissance des dépenses afférentes à la main-d'œuvre est impressionnant. Pour les 20 dernières années, les bilans du gouvernement montrent que le taux de croissance ayant trait à la rémunération du personnel lié aux RI est de 70 p. cent supérieur à l'indice des prix à la consommation du Canada. Le taux relatif à l'acquisition de services professionnels auprès de firmes privées l'est, quant à lui, de 270 p. cent. Pour ce qui est de la compétence de la main-d'œuvre, elle constitue une grande inconnue, étant donné que le gouvernement ne compile pas de données sur le sujet.

4.2 Il nous paraissait important d'examiner les moyens retenus par les ministères et organismes (M/O) pour que la façon de répartir le travail afférent aux RI soit la plus économique possible. Nous nous sommes intéressés à la répartition de l'ouvrage à accomplir entre les équipes de travail désignées soit par les entités, soit par de tierces parties tels le Centre de services partagés du Québec (CSPQ), les centres interministériels de services partagés, les fournisseurs privés. Lors de nos travaux, qui se sont déroulés de janvier à juin 2006, nous avons d'abord scruté les moyens élaborés par le ministère des Services gouvernementaux (MSG), le CSPQ et Services Québec. Nous voulions faire le point sur les mesures qu'il leur faut retenir afin que la façon de répartir le travail soit la plus économique possible. Nous avons ensuite évalué si les M/O possèdent les outils de gestion nécessaires pour déterminer leur besoin de main-d'œuvre à l'égard des RI et la disponibilité de celle-ci, cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail et affecter la main-d'œuvre de manière adéquate.

4.3 La vérification révèle que des améliorations parfois notables devront être apportées pour que l'on puisse répartir le travail afférent aux RI de la façon la plus économique possible. Ainsi, aucune des responsabilités exposées dans le Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique n'est propre à la main-d'œuvre affectée aux RI. Il n'est donc pas possible de savoir comment l'Administration veut planifier et coordonner la répartition des travaux de cette main-d'œuvre; pourtant, les débours associés à celle-ci représentent près de 75 p. cent des dépenses liées aux RI pour 2004-2005.

4.4 Nos travaux montrent aussi que les récentes stratégies conçues par le gouvernement par rapport aux RI laissent à désirer pour ce qui est de la main-d'œuvre. Les données recueillies sur cette dernière sont également insuffisantes. Elles se limitent à des informations quantitatives qui ne permettent pas d'apprécier l'importance des ressources humaines fournies par les firmes privées, la compétence de la main-d'œuvre liée aux RI et les risques que celle-ci peut présenter. De plus, nous avons constaté l'absence de portefeuille d'investissement et de plan de main-d'œuvre types pour aider à répartir le travail de la manière la plus économique possible dans les M/O.

4.5 Notre vérification a également porté sur les outils de gestion mis en œuvre par trois des entités gouvernementales qui effectuent les dépenses les plus appréciables en matière de RI, soit la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et Revenu Québec. Nous avons examiné les portefeuilles d'investissement, les plans de main-d'œuvre et les plans d'affectation que ces entités ont préparés pour diriger leurs activités à l'égard des RI.

4.6 Les trois entités vérifiées se sont munies en 2004-2005 de portefeuilles d'investissement utiles à la sélection de leurs projets et de leurs activités récurrentes. Ces portefeuilles comprennent plusieurs des éléments attendus et révèlent que les investissements liés aux RI sont sélectionnés de la manière spécifiée dans les exigences gouvernementales. Les portefeuilles élaborés sur cette base amènent par conséquent les entités à préciser ce qu'il est possible de faire avec les crédits et l'effectif disponibles. À notre avis, il leur faudrait plutôt se munir de portefeuilles dans lesquels les besoins sont décrits en fonction de critères formels au lieu de l'être selon les sommes disponibles. Une simulation montre cependant que les portefeuilles prévus à l'avenir seront davantage satisfaisants si les entités préservent leurs acquis et donnent suite aux orientations que le MSG a formulées en la matière au printemps 2006.

4.7 Par ailleurs, les plans de main-d'œuvre liés aux RI ne favorisent pas l'équilibre qui doit être maintenu entre les multiples dimensions dont il faut tenir compte. Revenu Québec a un plan de main-d'œuvre lié à ses RI, mais beaucoup reste à faire, particulièrement en ce qui concerne la compétence de celle-ci. Pour leur part, les deux autres entités n'ont pas de plan de main-d'œuvre. La CSST dispose cependant de plusieurs éléments d'un tel plan, mais ils sont disséminés dans de nombreux documents, ce qui n'aide pas à avoir une vue d'ensemble. Le MESS, quant à lui, n'a conçu que quelques-unes des composantes recherchées.

4.8 Enfin, les plans d'affectation élaborés par la CSST et Revenu Québec s'avèrent très satisfaisants. Celui du MESS est acceptable, mais certains aspects doivent être améliorés.

4.9 Somme toute, les entités présentent des outils dans l'ensemble satisfaisants. Cependant, les portefeuilles d'investissement et les plans de main-d'œuvre ne permettent pas de déterminer le besoin de main-d'œuvre des entités au regard des RI ni la disponibilité de celle-ci. Quant aux plans d'affectation, ils ne peuvent à eux seuls assurer une répartition économique du travail. Par conséquent, il n'est pas certain que l'action des entités se fonde sur la façon la plus économique de répartir le travail afférent aux RI.

4.10 Vu ces résultats et en l'absence d'une stratégie gouvernementale sur le sujet, nous avons, de concert avec la CSST, le MESS et Revenu Québec, profité de l'occasion pour mener une réflexion sur la manière de répartir l'ouvrage à réaliser entre les équipes de travail désignées soit par les entités, soit par de tierces parties. Nos observations appuient diverses pratiques gouvernementales ou ministérielles en matière de sous-traitance qui sont en vigueur dans l'Administration. Elles militent aussi en faveur de certaines modifications. Par exemple, des tâches relatives à l'analyse de systèmes et de données devraient, dans certains cas, être davantage assurées par l'effectif des entités.

RECOMMANDATIONS

4.11 Nous avons recommandé au ministère des Services gouvernementaux

Moyens assurés par le ministre des Services gouvernementaux

Rôles et responsabilités

- **de soumettre au Conseil du trésor les modifications à apporter au Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique pour**
  - **déterminer les enjeux majeurs qui doivent être pris en compte lorsque vient le temps de répartir le travail afférent aux ressources informationnelles de la façon la plus économique possible;**
  - **préciser les rôles et les responsabilités de tous les ministères et organismes ainsi que les mécanismes qui en découlent;**

Stratégie quant à la gestion des ressources informationnelles

- **d'élaborer et de proposer au Conseil du trésor une stratégie en matière de gestion des ressources informationnelles, qui traite notamment de la répartition du travail afférent à ces ressources;**
- **de suivre la mise en œuvre de cette stratégie et d'en faire rapport de façon régulière au Conseil du trésor;**
- **de proposer des outils types liés aux portefeuilles d'investissement et aux plans de main-d'œuvre.**

Obligations du Centre de services partagés du Québec

4.12 **Nous avons recommandé au Centre de services partagés du Québec d'établir les services à offrir en tenant compte notamment de la répartition du travail afférent aux ressources informationnelles.**

Outils de gestion de trois entités gouvernementales

Portefeuille d'investissement

4.13 **Nous avons recommandé aux entités concernées de se munir d'un portefeuille d'investissement relatif à leurs ressources informationnelles, qui fournit l'information suivante:**

	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
• la description des nouveaux projets, de ceux en cours et des activités récurrentes ainsi que la définition du besoin de main-d'œuvre;		X	
• la catégorisation des investissements;	X	X	X
• les critères qui assurent le choix ou le maintien des projets et des activités récurrentes;	X	X	X
• les décisions prises au regard de chaque investissement et les motifs à la base de chacune.	X		

4.14 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et à Revenu Québec de mettre à jour leur portefeuille d'investissement en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs.**

Plan de main-d'œuvre

4.15 **Nous avons recommandé aux entités concernées de se pourvoir d'un plan de main-d'œuvre lié à leurs ressources informationnelles, qui comporte l'information suivante:**

	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
• la description du besoin de main-d'œuvre nécessaire aux fins des projets à l'étude ou autorisés ainsi que des activités récurrentes;		X	X
• les écarts observés entre le besoin de main-d'œuvre et sa disponibilité, l'analyse de la situation et la description de l'option que l'on veut retenir;	X	X	X
• la stratégie qui s'impose pour mettre en œuvre l'option retenue;		X	X
• les décisions prises au regard de la planification de la main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune d'elles.	X	X	X

4.16 Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et à Revenu Québec de mettre à jour leur plan de main-d'œuvre en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs.

Plan d'affectation

4.17 Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

- d'élaborer des plans d'affectation de la main-d'œuvre associée à ses projets et à ses activités récurrentes dans le domaine des technologies de l'information et des communications électroniques, qui comprennent l'information suivante:
  - la description des écarts entre la main-d'œuvre requise et celle prévue dans le plan de main-d'œuvre lié aux ressources informationnelles;
  - les décisions prises au regard de l'affectation de la main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune d'elles,
- de mettre à jour ses plans d'affectation en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs.

VUE D'ENSEMBLE

Aperçu de la main-d'œuvre reliée à l'informatique

Dépenses liées aux ressources humaines de 1985 à 2004 : de 170 à 670 millions de dollars.

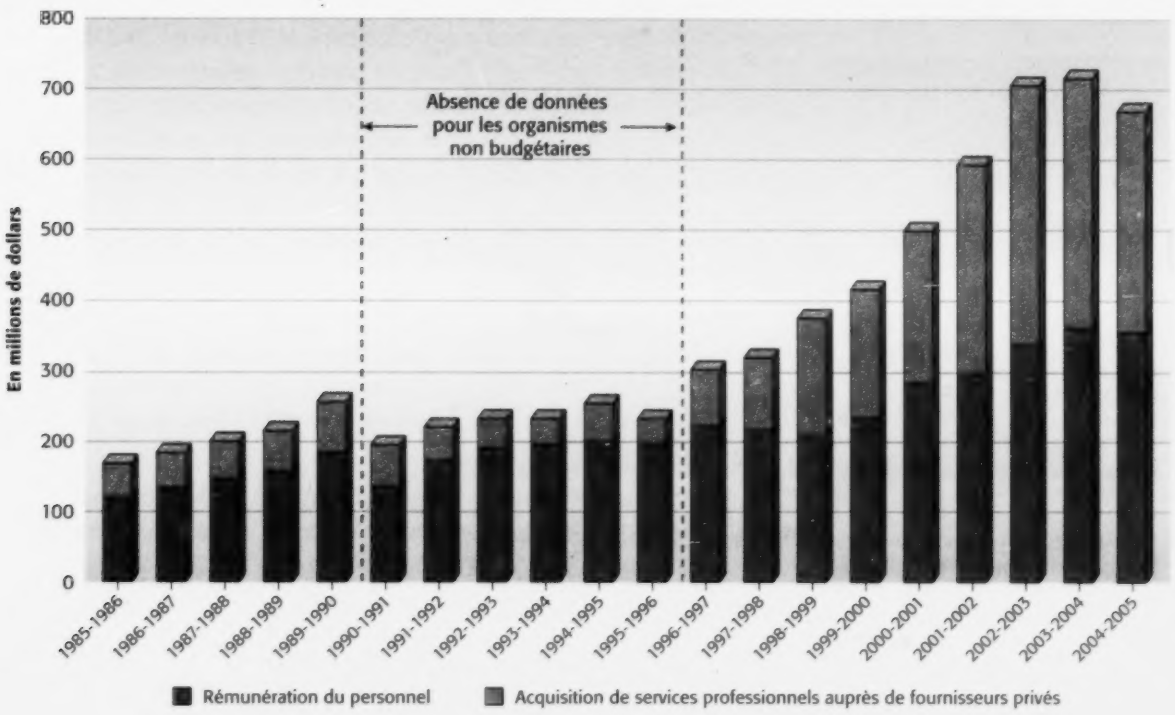
4.18 Les dépenses associées aux RI des ministères et organismes se sont élevées à 920 millions de dollars en 2004-2005, soit le dernier exercice pour lequel des données étaient disponibles au moment de nos travaux. Parmi ces dépenses, celles concernant les ressources humaines se sont chiffrées à 670 millions de dollars. Il y a 20 ans, les dépenses totales atteignaient 351 millions de dollars, tandis que celles relatives aux ressources humaines se montaient à 170 millions de dollars.

4.19 Aux fins de ce rapport, la main-d'œuvre reliée à l'informatique comprend, d'une part, le personnel concerné des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement assujetti à la *Loi sur la fonction publique* ainsi que, pour certaines entités, le personnel non assujetti à cette loi. Les effectifs du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux en sont exclus. D'autre part, elle englobe le personnel des fournisseurs privés qui rendent des services professionnels rattachés au développement, à l'entretien ou à l'exploitation de systèmes d'information ou d'infrastructures, ou encore aux services-conseils, au soutien à l'utilisateur ou à la formation.

4.20 Les dépenses quant aux RI, qui ont été compilées par le gouvernement à partir de 1985, révèlent aussi que la valeur des services professionnels acquis auprès de fournisseurs privés augmente de plus en plus, notamment depuis le milieu des années 1990. Le graphique 1 présente les dépenses liées à la rémunération du personnel gouvernemental affecté aux RI, y compris les avantages sociaux et les contributions de l'employeur, et celles qui ont trait aux services professionnels acquis auprès de fournisseurs privés. Mentionnons que le gouvernement n'a pas compilé les dépenses reliées à l'informatique des organismes non budgétaires de 1990-1991 à 1995-1996.

GRAPHIQUE 1

DÉPENSES AYANT TRAIT À LA MAIN-D'ŒUVRE RELIÉE À L'INFORMATIQUE (1985-1986 à 2004-2005)



Source : Données compilées par le gouvernement du Québec.

4.21 D'après ce graphique, quelque 53 p. cent des dépenses à l'égard de la main-d'œuvre liée aux RI, soit 356 millions de dollars, ont été faites pour rétribuer le personnel gouvernemental en 2004-2005, le reste étant partagé entre des fournisseurs privés. En 1985-1986, la proportion était de près de 71 p. cent, c'est-à-dire 121 millions de dollars.

La main-d'œuvre représente près de 75 p. cent des dépenses.

4.22 D'autres tendances peuvent aussi être dégagées des données compilées, même si la portée des bilans gouvernementaux des ressources informationnelles ainsi que la définition de certaines catégories de dépenses ont été revues à quelques reprises. De tels bilans devraient d'ailleurs demeurer disponibles à l'avenir. Une de ces tendances est que la portion des dépenses afférentes aux ressources humaines représentait un peu moins de 75 p. cent des dépenses totales associées aux RI en 2004-2005, alors qu'elle équivalait à 50 p. cent en 1985-1986. La diminution des dépenses rattachées aux acquisitions de biens explique en grande partie cet écart.

De plus, le taux de croissance des dépenses liées aux RI de la fonction publique pour les 20 dernières années est supérieur d'environ 55 p. cent à l'indice des prix à la consommation du Canada. Quant au taux de croissance relatif à la rémunération du personnel, il est de 70 p. cent supérieur au même indice, alors que celui qui a trait à l'acquisition de services professionnels auprès de firmes privées l'est de 270 p. cent. Pour ce qui est de l'effectif affecté aux RI, il correspondait à quelque 6 375 années-personnes en 2004-2005, ce qui est 55 p. cent de plus qu'en 1985-1986 (environ 4 100 années-personnes). En 2001-2002, l'effectif était de 6 050 années-personnes.

4.23 Toutes ces données doivent cependant être considérées en fonction d'un autre indicateur représentatif, soit l'importance des dépenses liées aux RI par rapport à celles relatives au fonctionnement. En ce qui a trait à la fonction publique, ce ratio était d'un peu moins de 9 p. cent pour la majorité des années que nous avons pu étudier.

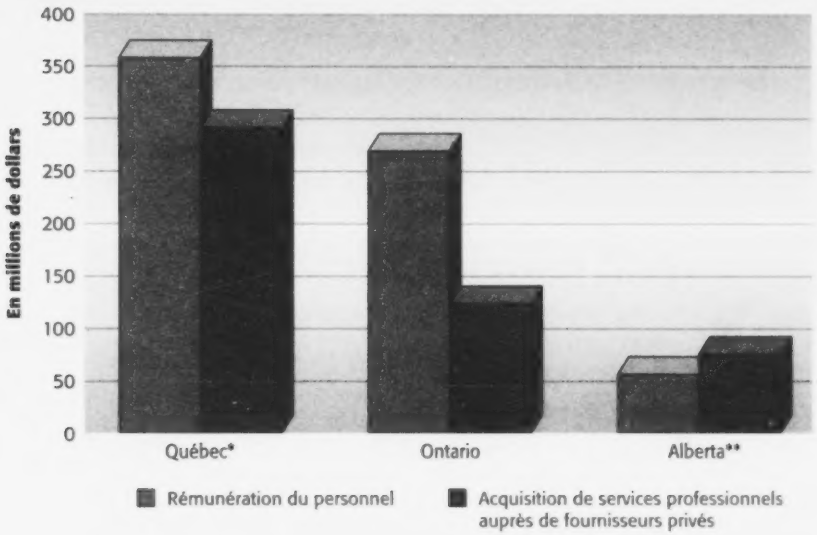
4.24 Enfin, la compétence de la main-d'œuvre quant aux RI constitue une grande inconnue, étant donné que le gouvernement ne compile pas de données sur le sujet.

Comparaison des dépenses avec celles de deux provinces canadiennes

4.25 Le gouvernement du Québec compte de plus en plus sur les RI pour assurer sa mission et, comme nous l'avons montré précédemment, il a davantage recours à la sous-traitance pour les activités s'y rapportant. Selon le Comité consultatif sur les technologies de l'information de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, les raisons qui poussent une organisation à recourir à la sous-traitance concernent notamment l'efficience nécessaire pour assurer l'atteinte des objectifs stratégiques ainsi que les avantages opérationnels, technologiques et financiers qui en découlent. D'autres provinces s'appuient aussi sur la sous-traitance pour compléter leur effectif, comme en fait foi le graphique 2. Mentionnons que seules les provinces qui ont un périmètre comptable semblable à celui du Québec ont été retenues aux fins de la comparaison.

GRAPHIQUE 2

DÉPENSES AYANT TRAIT À LA MAIN-D'ŒUVRE RELIÉE À L'INFORMATIQUE DANS TROIS PROVINCES (2004-2005)



* L'importance des dépenses du Québec s'explique entre autres par le fait qu'il assure l'application d'un plus grand nombre de programmes gouvernementaux. Pensons par exemple aux activités que doivent exercer Revenu Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec ou la Régie des rentes du Québec.

** L'Alberta a attribué des contrats de 262 millions de dollars en 2004-2005 pour acquérir des biens et certains services en informatique. Ces services impliquent des activités associées à la maintenance et à l'exploitation d'applications ainsi qu'au soutien à la clientèle. Il n'est pas possible d'isoler les dépenses relatives à la main-d'œuvre.

Source : Données compilées par les provinces.

Les orientations ministérielles ou gouvernementales influent sur la sous-traitance.

4.26 À la lecture de ce graphique, on peut constater que les dépenses se rapportant à la rémunération du personnel ainsi que celles associées à l'acquisition de services professionnels auprès de fournisseurs privés varient selon les provinces. La proportion des dépenses relatives à la rémunération du personnel par rapport aux dépenses quant à l'acquisition de services professionnels est moins élevée au Québec qu'en Ontario, mais elle l'est beaucoup plus qu'en Alberta. En fait, cette proportion est notamment liée aux orientations ministérielles ou gouvernementales en matière de sous-traitance.

Rôles et responsabilités

4.27 Le Conseil du trésor et son président jouent un rôle primordial au regard de la main-d'œuvre associée aux RI. Ainsi, comme le spécifie la *Loi sur l'administration publique*, le président a notamment comme fonctions de :

- procéder aux analyses requises lors de la préparation du budget de dépenses ;
- s'assurer que les investissements en immobilisations sont conformes aux politiques et aux orientations en vigueur ;

- soutenir les ministères et organismes dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de ressources humaines, budgétaires et matérielles.

4.28 Par ailleurs, le Conseil du trésor agit comme conseiller du gouvernement pour ce qui est de l'utilisation des ressources. Il peut déterminer des orientations portant sur les principes ou les pratiques à favoriser concernant la gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles; il peut aussi élaborer une directive sur la gestion de ces ressources lorsqu'il estime qu'une question est d'intérêt gouvernemental. Quant au Secrétariat du Conseil du trésor, il lui revient d'appuyer les activités du Conseil du trésor et d'assister son président dans l'exercice de ses fonctions.

4.29 En février 2005, le gouvernement a confié plusieurs responsabilités du Secrétariat du Conseil du trésor au MSG et au CSPQ. Pour le MSG, sa loi constitutive spécifie que le titulaire de ce portefeuille est entre autres tenu d'élaborer et de proposer au Conseil du trésor une stratégie globale de gestion se rapportant aux RI. Le ministre doit également soumettre à ce dernier « des politiques, des cadres de gestion, des standards, des systèmes et des investissements en vue d'une utilisation optimale des technologies de l'information et des communications et en vue de la sécurité de l'information ». De plus, le ministre donne son avis au Conseil du trésor sur toute question relative aux RI.

4.30 Deux organismes sous l'autorité du ministre des Services gouvernementaux ont aussi des fonctions à remplir par rapport aux RI et, par conséquent, à la main-d'œuvre liée à ces ressources. Le CSPQ a le mandat de fournir ou de rendre accessibles les biens et les services administratifs dont ont besoin les organismes publics dans l'exercice de leurs fonctions, entre autres en matière de RI. Il vise à rationaliser et à optimiser les services de soutien administratif offerts à ces organismes tout en s'assurant de leur qualité et de leur adéquation aux besoins. Le CSPQ doit en outre privilégier le développement d'une expertise interne au regard de ces services.

4.31 Services Québec, de son côté, a pour mission, selon sa loi constitutive, d'offrir aux citoyens et aux entreprises un guichet unique multiservice afin de leur permettre un accès simplifié à des services publics. Il lui est notamment demandé de développer une approche intégrée dans la prestation des services publics de façon à en assurer l'efficacité, d'accomplir les activités qui y sont associées et de voir à une utilisation optimale des technologies de l'information dans cette prestation.

4.32 Enfin, les M/O sont aussi concernés par la gestion des RI. La *Loi sur l'administration publique* spécifie qu'ils doivent gérer ces ressources de façon à en utiliser les possibilités de façon optimale et à favoriser la concertation entre eux ainsi que le partage de leur expertise et de leurs ressources. Cette gestion se fait conformément

aux mesures prises par le Conseil du trésor pour assurer la cohérence gouvernementale et permettre la mise en commun d'infrastructures ou de services, selon les modalités qu'il a déterminées.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.33 Nous nous sommes intéressés à la répartition de l'ouvrage à accomplir entre les équipes de travail liées aux RI ou, en d'autres mots, à la combinaison de main-d'œuvre requise pour atteindre les résultats escomptés. Ces équipes sont désignées soit par les entités, soit par de tierces parties tels le CSPQ, les centres interministériels de services partagés[1], les fournisseurs privés. La présente vérification visait d'abord à nous assurer que le MSG, le CSPQ et Services Québec ont pris des moyens pour que la façon de répartir le travail afférent aux RI soit la plus économique[2] possible. Nous avons examiné si les rôles et les responsabilités des différents acteurs ont été définis clairement et si ces derniers agissent de façon concertée et cohérente. Nous avons également cherché à savoir si le MSG a élaboré une stratégie en matière de gestion des RI, qui traite notamment de la main-d'œuvre relative à ces ressources. De plus, nous voulions vérifier si le CSPQ et Services Québec fondent leurs décisions sur des critères pertinents lorsqu'ils sélectionnent les services à offrir, pour le premier, aux organismes publics et, pour le second, aux citoyens et aux entreprises. Parmi ces critères, il devait y en avoir un certain nombre à l'égard de la main-d'œuvre affectée aux RI.

4.34 Ensuite, nous voulions évaluer si les M/O possèdent les outils de gestion nécessaires pour déterminer leur besoin de main-d'œuvre au regard des RI et la disponibilité de celle-ci, cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail et affecter la main-d'œuvre de manière adéquate. Pour atteindre cet objectif, nous avons sondé le portefeuille d'investissement et le plan de main-d'œuvre liés aux RI dont se sont munies trois entités gouvernementales. Celles-ci, soit la CSST, le MESS ainsi que Revenu Québec, font partie des entités qui présentaient les dépenses quant aux RI les plus appréciables pour l'exercice financier 2004-2005. De fait, ces trois entités ont effectué à elles seules près du tiers de ces dépenses. Nous avons aussi vérifié le plan d'affectation associé à trois des principaux investissements que chacune de ces entités a réalisés lors de cet exercice.

1. Pour le gouvernement, un centre interministériel de services partagés désigne un « ministère ou un organisme qui prend l'initiative d'offrir des services partagés à d'autres entités intéressées, avec une ouverture pour les services en régions ».

2. L'article 21 de la *Loi sur le vérificateur général* définit ainsi le mot *économie* : « l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées ». Le terme *économique* retenu ici inclut donc tant la notion de quantité que celle de qualité.

4.35 Notre vérification n'avait pas pour objet d'apprécier la gestion d'ensemble des RI ni d'évaluer si la répartition du travail était la plus économique possible; nous voulions plutôt nous assurer de la présence d'outils de gestion permettant de parvenir à une telle répartition. Nous nous sommes surtout attardés aux outils qui étaient utilisés entre avril 2004 et juin 2006, mais certains commentaires peuvent se rapporter à des outils qui existaient avant cette période. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent en annexe. Nos travaux se sont déroulés de janvier à juin 2006.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

4.36 La vérification révèle que des améliorations parfois notables devront être apportées pour que l'on puisse répartir le travail afférent aux RI de la façon la plus économique possible. Parmi les gestes attendus, on doit revoir le cadre de gestion des ressources informationnelles afin que celui-ci inclue des mécanismes au regard de la main-d'œuvre liée à ces ressources. Le MSG, de par son rôle de premier plan quant à l'élaboration d'une stratégie globale de gestion se rapportant aux RI, doit aussi tenir davantage compte des enjeux associés à cette main-d'œuvre.

4.37 Du côté des trois entités vérifiées, les portefeuilles d'investissement des M/O sont satisfaisants si l'on tient compte des orientations formulées en la matière par le MSG au printemps 2006. Pour ce qui est de leurs plans de main-d'œuvre, Revenu Québec en a un qui est lié à ses RI, mais beaucoup reste à faire; la CSST, elle, dispose de plusieurs éléments d'un tel plan alors que le MESS n'en a que quelques-uns. Les outils de gestion en place ne permettent cependant pas de déterminer le besoin de main-d'œuvre des entités au regard des RI et la disponibilité de celle-ci ni de cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail. Les plans d'affectation se montrent pour leur part dans l'ensemble très satisfaisants, mais ils ne peuvent à eux seuls assurer une répartition économique du travail. Des progrès devront être enregistrés, particulièrement à l'égard des plans de main-d'œuvre concernant les RI.

Moyens assurés par le ministre des Services gouvernementaux

Responsabilités modifiées de façon substantielle dans les dernières années.

4.38 Le gouvernement a effectué des changements substantiels dans les responsabilités relatives aux RI au cours des dernières années. Par exemple, trois entités sous l'autorité du ministre des Services gouvernementaux se sont vu confier des fonctions horizontales, c'est-à-dire des fonctions qui sont accomplies à l'intention d'autres M/O. Ces entités, soit le MSG, le CSPQ et Services Québec, assurent de nouvelles tâches ainsi que d'autres qui étaient auparavant réparties dans l'Administration. Plus récemment, soit en juin 2006, le Conseil du trésor a modifié le Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique. Il a aussi adopté une directive qui confie au Secrétariat du Conseil du

trésor la responsabilité de suivre et de planifier les débours afférents aux RI, de répartir les fonds disponibles entre les M/O et de lui faire rapport de façon périodique sur les dépenses et les investissements liés aux RI. Cette directive précise en outre les caractéristiques des projets de développement associés aux RI qui requièrent une autorisation du Conseil du trésor.

4.39 Le MSG dispose d'une influence certaine sur la main-d'œuvre gouvernementale ayant trait aux RI. Ce ministère détient en effet un important pouvoir de recommandation en vertu de sa loi constitutive – il a notamment comme fonction d'élaborer et de proposer au Conseil du trésor une stratégie globale de gestion se rapportant aux RI de l'Administration. Quant aux deux autres entités, leur influence se révèle moindre puisqu'elles ont comme principal mandat d'offrir des services à l'Administration ou à la population. Ainsi, seule la répartition du travail touche le CSPQ, mais les enjeux peuvent être importants. Par exemple, cette entité assure entre autres les services portant sur les communications informatiques à l'aide d'un mandataire ainsi que des services intégrés de traitement sur ordinateur central et de stockage des données. Pour ce qui est de Services Québec, on peut prévoir que son action modifiera peu à peu le besoin de main-d'œuvre et la répartition du travail dans l'Administration. Cette action s'exercera au fur et à mesure des services qu'il offrira à la population, mais le rythme des modifications peut être différent.

4.40 Nous avons dirigé notre attention vers ces trois intervenants, même si le Secrétariat du Conseil du trésor possède, comme nous l'avons mentionné plus tôt, des responsabilités clés pour ce qui est de l'utilisation des ressources. En effet, force est d'admettre que le MSG et le CSPQ ont une expertise axée sur les RI et que celle du Secrétariat du Conseil du trésor est différente, vu sa mission. De plus, eu égard à la *Loi sur l'administration publique* et aux lois constitutives des entités sous l'autorité du ministre des Services gouvernementaux, les activités que ces entités réalisent doivent être considérées de façon particulière par le Secrétariat du Conseil du trésor, notamment lorsqu'il formule des recommandations au Conseil du trésor par rapport aux RI. Enfin, en étant centrée sur la collaboration qui existe entre les entités du portefeuille du ministre des Services gouvernementaux, notre vérification suscite des forces mobilisatrices qui s'insèrent bien dans une gestion axée sur les résultats.

Rôles et responsabilités

4.41 Des enjeux majeurs doivent être pris en compte lorsque vient le temps de déterminer la répartition du travail afférent aux RI. Qui plus est, l'action des uns peut annihiler celle des autres si elle n'est pas bien coordonnée. Il convient donc d'établir clairement les rôles et responsabilités des parties en présence et de s'assurer que tous les intéressés sont d'accord afin de favoriser un climat de travail sain et productif, d'éviter que des efforts coûteux soient fournis en double

et d'améliorer les communications. D'ailleurs, chacune des entités vérifiées n'a pas à elle seule tous les leviers requis pour répartir le travail de la façon la plus économique possible. De plus, les entités voient encore à se définir et à se munir des outils nécessaires à l'exercice de leur mandat respectif. Par conséquent, nous avons évalué si les rôles et responsabilités du MSG, du CSPQ et de Services Québec étaient bien décrits à l'égard de l'ouvrage que doivent accomplir les équipes de travail de ces entités. Nous avons notamment cherché à savoir si les acteurs détenaient une ou plusieurs des responsabilités suivantes: décider; recommander; réaliser; coopérer; conseiller; être informé.

Pas de responsabilités concernant la main-d'œuvre dans le cadre de gestion.

4.42 Des décisions du Conseil du trésor et des actes administratifs mentionnent des mécanismes visant l'utilisation optimale des RI, le principal étant le cadre de gestion des ressources informationnelles. Or, aucune des responsabilités qui y sont exposées n'est propre à la main-d'œuvre affectée aux RI qui représente, rappelons-le, 75 p. cent des dépenses en 2004-2005. Il n'est donc pas possible d'apprécier comment l'Administration veut gérer la répartition du travail afférent aux RI. De plus, le cadre de gestion n'est toujours pas à jour malgré les changements appréciables apportés relativement à ces ressources à la suite de la création en 2005 du MSG, du CSPQ et de Services Québec. Précisons toutefois que le MSG déploie présentement des efforts afin de clarifier les rôles et les responsabilités en matière de ressources informationnelles et de gouvernement en ligne et que ces efforts concernent aussi la main-d'œuvre liée aux RI.

4.43 Par ailleurs, les trois entités chapeautées par le ministre des Services gouvernementaux n'ont pas rédigé d'énoncés de responsabilités à l'égard de la répartition du travail afférent aux RI. Toutefois, même si ces documents sont absents, les rôles peuvent quand même être assumés. C'est pourquoi nous avons aussi apprécié si l'action des entités pouvait se fonder sur d'autres éléments significatifs tels leur planification stratégique ou encore des mandats bien campés. Or, le plan stratégique 2005-2008 du MSG ne traite pas de la main-d'œuvre ayant trait aux RI et ceux du CSPQ et de Services Québec, deux organismes récemment constitués, ne sont pas disponibles. Le CSPQ a cependant élaboré un document de planification qui aborde la question. Nos travaux montrent aussi que le MSG voit à préparer un tel document.

4.44 Nous avons recommandé au ministère des Services gouvernementaux

- **de soumettre au Conseil du trésor les modifications à apporter au Cadre de gestion des ressources informationnelles en soutien à la modernisation de l'Administration publique pour**
  - **déterminer les enjeux majeurs qui doivent être pris en compte lorsque vient le temps de répartir le travail afférent aux ressources informationnelles de la façon la plus économique possible;**
  - **préciser les rôles et les responsabilités de tous les ministères et organismes ainsi que les mécanismes qui en découlent.**

Stratégie quant à la gestion des ressources informationnelles

4.45 Le MSG doit élaborer une stratégie globale de gestion relative aux RI. Une telle stratégie permet d'orienter à moyen et à long terme les activités de l'Administration qui s'y rapportent et assure, par exemple, des ressources humaines qui sont en quantité appropriée et qui possèdent les compétences recherchées. Des stratégies ont été établies au fil des ans par rapport aux RI. Mentionnons notamment la Politique québécoise de l'autoroute de l'information : agir autrement, rendue publique en 1998, ainsi que le Plan de modernisation 2004-2007. Pour leur part, les M/O produisent aussi des plans et des bilans annuels de gestion portant sur les RI qui, jusqu'à tout récemment, étaient synthétisés par le MSG au profit du Conseil du trésor.

Dans les récentes stratégies gouvernementales, pas d'objectifs pour la main-d'œuvre.

4.46 Nos travaux montrent que les récentes stratégies conçues par le gouvernement ne comportent pas d'objectifs à l'égard de la main-d'œuvre associée aux RI. Nous avons dû remonter jusqu'à la politique québécoise de 1998 ; nous y avons trouvé un objectif imprécis qui ne permet pas de contrôler les résultats attendus, l'utilisation des ressources ainsi que le degré d'avancement des travaux.

4.47 Par ailleurs, les renseignements recensés par le MSG auprès des M/O sont insuffisants pour qu'on puisse élaborer de réelles stratégies en ce qui regarde la main-d'œuvre concernant les RI. Il en est de même des données sur le sujet recueillies dans le cadre du plan gouvernemental pluriannuel de la main-d'œuvre pour 2006-2009. En effet, celles-ci se limitent, pour l'effectif lié aux RI, à quelques informations quantitatives. Ces données ne permettent donc pas d'apprécier l'importance des ressources humaines fournies par les firmes privées, la compétence de l'ensemble de la main-d'œuvre rattachée aux RI et les risques que celle-ci peut présenter.

Portefeuilles d'investissement et plans de main-d'œuvre : pas d'outils types.

4.48 En outre, le MSG ne met pas à la disposition des M/O tous les outils de gestion normalement requis pour les aider à répartir le travail de la façon la plus économique possible. Ainsi, à l'exception de moyens afférents à la gestion de projets, qui ont trait entre autres aux plans d'affectation, les entités ne peuvent tabler sur des outils types liés aux portefeuilles d'investissement et aux plans de main-d'œuvre. Leur disponibilité contribuerait à l'efficience de l'Administration tout en favorisant la cohérence d'ensemble. Le ministère ne propose pas non plus, à titre de chef de file, de démarches qui faciliteraient l'implantation de tels outils ou leur évaluation.

4.49 Cependant, les travaux que le MSG mène en ce moment pour actualiser sa planification stratégique laissent prévoir que d'autres activités pourraient être réalisées. Ces activités, qui se rapporteraient entre autres au développement et au partage des compétences ainsi qu'à l'utilisation optimale de l'expertise du personnel qui est affecté aux RI, seraient susceptibles d'améliorer l'information disponible en la matière. Il est encore trop tôt pour déterminer si les renseignements obtenus lors de ces activités seraient utiles lors de l'élaboration d'une éventuelle stratégie.

4.50 L'absence d'orientations quant à la main-d'œuvre relative aux RI, que ce soit dans le Plan de modernisation 2004-2007 du Secrétariat du Conseil du trésor ou dans la planification stratégique du MSG, n'est probablement pas étrangère au fait que peu d'activités sont réalisées pour cerner la façon la plus économique de répartir le travail afférent aux RI. En conséquence, les instances gouvernementales ne disposent pas de l'information requise pour orienter l'action ayant trait à cette répartition. De plus, l'allocation des budgets et l'autorisation des postes associés aux RI reposent sur des données fragmentaires quant au besoin de main-d'œuvre, à sa disponibilité et aux coûts intégraux de celle-ci.

4.51 Nous avons recommandé au ministère des Services gouvernementaux

- **d'élaborer et de proposer au Conseil du trésor une stratégie en matière de gestion des ressources informationnelles, qui traite notamment de la répartition du travail afférent à ces ressources;**
- **de suivre la mise en œuvre de cette stratégie et d'en faire rapport de façon régulière au Conseil du trésor;**
- **de proposer des outils types liés aux portefeuilles d'investissement et aux plans de main-d'œuvre.**

Obligations du Centre de services partagés du Québec et de Services Québec

4.52 Le CSPQ et Services Québec sont notamment tenus de voir à une utilisation optimale des RI dans la prestation des services. Nous avons vérifié si ces entités tiennent compte de la répartition du travail afférent aux RI pour l'ensemble de l'Administration lorsqu'elles établissent les services à offrir. Il s'agit d'un aspect d'importance, étant donné l'ampleur des dépenses engagées à cet égard.

Le MSG a entrepris des travaux sur l'analyse de la valeur des projets.

4.53 Pour ce faire, nous avons compilé les critères retenus par le groupe de travail mandaté en 2005 pour faire le point sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif aux M/O. Nous avons aussi examiné les critères utilisés par la suite par le CSPQ pour déterminer sa première offre de service. Ces travaux ont révélé que les critères recensés par rapport à la main-d'œuvre liée aux RI sont sommaires. Par exemple, l'évaluation de la rentabilité et des retombées repose sur des hypothèses qualitatives plutôt que quantitatives. Deux critères font aussi défaut: l'arrimage au plan d'affaires gouvernemental (architecture d'entreprise gouvernementale)rattaché aux RI; la nécessité d'offrir certains services. De plus, l'importance relative des critères retenus n'a pas été déterminée. Par conséquent, certains paramètres utiles aux décisions ne sont pas suffisamment considérés lors de la sélection des services à offrir. Cela s'explique par le fait que l'analyse de la valeur[3] n'est pas une pratique courante pour les RI. Cependant, le MSG a entrepris des travaux sur le sujet, lesquels pourraient le conduire à recommander l'utilisation de meilleures pratiques ou l'adoption de standards gouvernementaux.

3. Cette méthode d'analyse vise à satisfaire les besoins en tenant compte de tous les facteurs appropriés.

4.54 Quant à Services Québec, son Cadre budgétaire 2006-2007 fait état de certains critères qui sont insuffisants. Les causes les plus probables sont celles-ci: l'organisme vient d'être créé et est formé d'entités qui n'avaient en général que peu de liens avec les RI; il en est à l'étape du développement de son réseau sur le territoire québécois. Par conséquent, son offre de service se révèle pour le moment sommaire. L'entité devra néanmoins se munir à moyen terme de critères de sélection pour son offre de service, qui tiennent compte de la main-d'œuvre liée aux RI, que celle-ci soit à l'intérieur de son organisation ou dans les M/O.

4.55 Il n'est donc pas certain qu'on ait sélectionné les services à offrir en tenant compte de façon adéquate de la répartition du travail afférent aux RI pour l'ensemble de l'Administration. En outre, la gestion des retombées associées à une meilleure répartition n'est pas fondée sur des intrants de qualité. Il sera en conséquence difficile pour les dirigeants de faire valoir de façon convaincante dans quelle mesure et comment les investissements consentis améliorent les résultats nets de l'Administration à ce chapitre.

4.56 Nous avons recommandé au Centre de services partagés du Québec d'établir les services à offrir en tenant compte notamment de la répartition du travail afférent aux ressources informationnelles.

Outils de gestion de trois entités gouvernementales

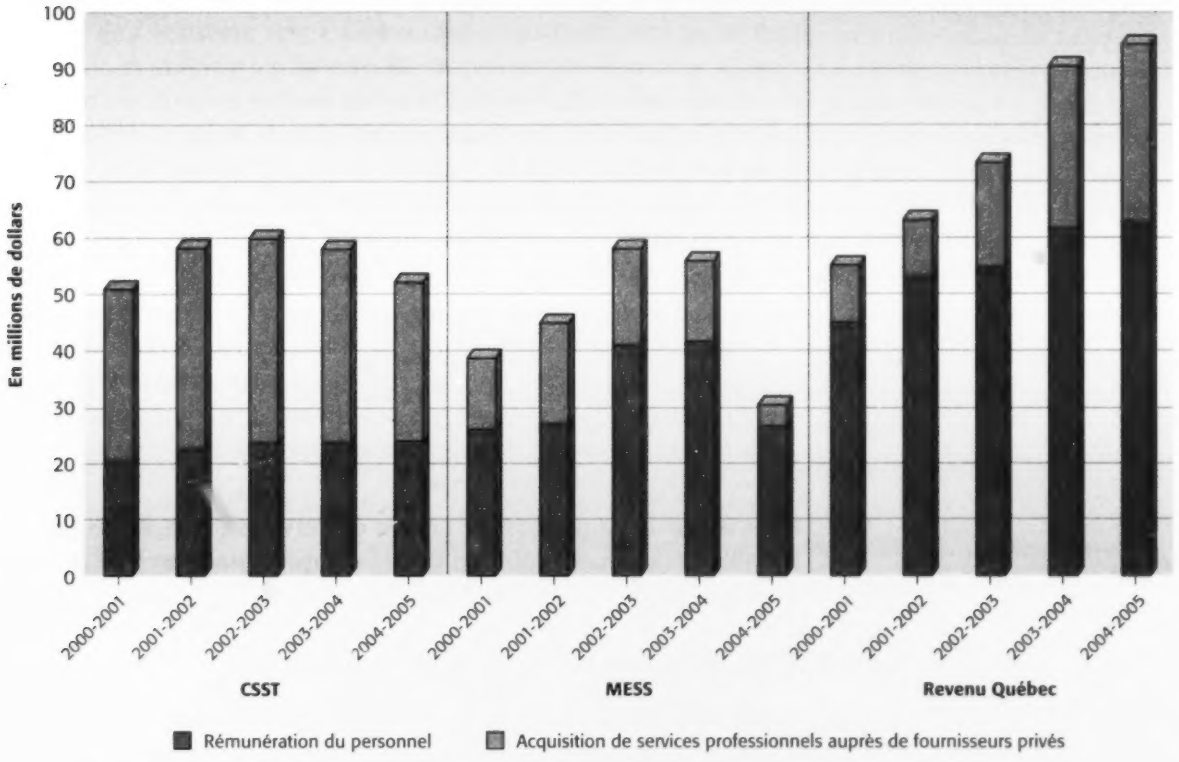
4.57 La *Loi sur l'administration publique* stipule que les RI de l'Administration doivent être gérées de manière à en utiliser les possibilités de façon optimale. Si les M/O désirent respecter intégralement cette exigence, il faut notamment qu'ils puissent fonder leur action sur la répartition du travail la plus économique possible.

4.58 Les pages qui suivent présentent le fruit des travaux que nous avons réalisés auprès de trois des entités gouvernementales qui effectuent les dépenses les plus appréciables en matière de RI, soit la CSST, le MESS et Revenu Québec. Nous y traitons entre autres de trois outils de gestion qui sont nécessaires pour cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail: un portefeuille d'investissement, un plan de main-d'œuvre et un plan d'affectation. Mentionnons que ces outils sont aussi utiles lorsque les dirigeants veulent faire le point sur des questions connexes. Par exemple, la main-d'œuvre relative aux RI assure-t-elle des activités à valeur ajoutée? Est-elle rendue disponible au meilleur coût et en temps opportun? Sa compétence, ses connaissances et ses habiletés clés sont-elles adéquates?

4.59 Le graphique 3 montre l'importance, au cours des cinq dernières années, des dépenses afférentes à la main-d'œuvre liée aux RI des trois entités vérifiées. Ces dépenses se divisent ainsi: la rémunération du personnel; l'acquisition de services professionnels auprès de fournisseurs privés.

GRAPHIQUE 3

DÉPENSES AFFÉRENTES À LA MAIN-D'ŒUVRE LIÉE AUX RESSOURCES INFORMATIONNELLES (2000-2001 à 2004-2005)



Source : Données compilées par le MSG.

Enjeu stratégique : l'assurance que le travail est réparti de la façon la plus économique.

4.60 Comme on peut le voir, la proportion des dépenses liées à la rémunération du personnel ou à l'acquisition de services professionnels auprès de fournisseurs privés diffère d'une entité à l'autre et d'une année à l'autre. Par exemple, le montant des acquisitions de services professionnels auprès des fournisseurs privés que réalise la CSST est en moyenne plus important que celui des deux autres entités vérifiées. Les différences s'expliquent vraisemblablement par le fait qu'il n'y a pas de stratégie gouvernementale par rapport à la sous-traitance et que les entités ont dû se munir d'orientations sur le sujet. Précisons aussi que ce n'est pas tant l'importance relative des diverses dépenses afférentes à la main-d'œuvre qui constitue ici un enjeu stratégique, mais bien l'assurance que le travail est réparti de la façon la plus économique possible.

4.61 Mentionnons que notre vérification des outils de gestion s'appuie sur 94 sous-critères d'évaluation et que seuls les constats majeurs sont consignés ci-dessous.

Portefeuille d'investissement

4.62 Pour être efficace, le plan d'affaires lié aux RI d'une entité doit être décomposé en différents plans tactiques réalisables qui comprennent, entre autres, un ou des portefeuilles d'investissement. Il y a un consensus selon lequel ces portefeuilles doivent détailler les objectifs, les activités, les coûts, les avantages et les risques relatifs aux investissements. Les éléments qui suivent sont aussi pertinents: les biens nécessaires; la main-d'œuvre requise, notamment le nombre de personnes et leur compétence; les critères qui guident la sélection des investissements. Ces derniers doivent également faire l'objet d'une analyse de rentabilité tenant compte des risques. Enfin, des dispositions doivent être prises pour moduler selon les circonstances les ressources financières, humaines et matérielles que ces plans impliquent.

4.63 Le premier outil de gestion que nous avons vérifié a trait à la sélection des investissements puisque l'importance du besoin de main-d'œuvre dépend directement des projets autorisés, de ceux qui sont reconduits ainsi que des activités récurrentes. Cette sélection s'appuie sur un portefeuille d'investissement qui doit être mis à jour en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs. Un tel portefeuille comprend au minimum les quatre grands sujets qui suivent:

- la liste des éléments susceptibles d'influencer les décisions par rapport aux investissements envisagés;
- la description et la catégorisation des nouveaux projets, de ceux en cours et des activités récurrentes ainsi que la définition du besoin de main-d'œuvre, du point de vue tant du nombre de personnes que de leur compétence;
- la priorisation des investissements en fonction de critères pondérés;
- les décisions prises au regard de chaque investissement et les motifs à la base de chacune d'elles.

Les portefeuilles seront plus satisfaisants si les M/O donnent suite aux orientations du MSG.

4.64 Les trois entités vérifiées se sont munies en 2004-2005 de portefeuilles d'investissement utiles à la sélection de leurs projets et de leurs activités récurrentes. Ces portefeuilles comprennent plusieurs des éléments attendus et montrent que les investissements se rapportant aux RI sont sélectionnés de la manière spécifiée dans les exigences gouvernementales. Le tableau 1 présente la synthèse des résultats des travaux par rapport à la qualité des portefeuilles d'investissement. Ces résultats sont présentés en fonction des critères que nous avons examinés. Lorsque cela s'avère pertinent, les orientations formulées en la matière par le MSG au cours du printemps 2006 sont prises en compte dans ces résultats. Nous soulignons ainsi que les portefeuilles d'investissement des M/O seront davantage

satisfaisants à l'avenir si les entités préservent leurs acquis et donnent suite aux orientations du MSG[4]. Nous avons utilisé quatre niveaux pour mieux décrire la qualité observée. Celle-ci est dite :

- ■ très satisfaisante, lorsque l'outil répond à la plupart des exigences ;
- ◆ satisfaisante, lorsqu'il remplit plusieurs exigences ;
- o insatisfaisante, lorsque peu d'exigences sont satisfaites ;
- – très insatisfaisante, lorsque l'outil est inexistant ou qu'il ne remplit que très peu ou pas les exigences.

TABLEAU 1

QUALITÉ DES PORTEFEUILLES D'INVESTISSEMENT ATTENDUS EN 2006-2007

Critères d'évaluation (pondération)	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
Liste des éléments susceptibles d'influencer les décisions (4 %)	◆	◆	◆
Description et catégorisation des investissements (12 %)	◆	◆	◆
Critères servant à choisir ou à maintenir les investissements (8 %)	o	o	o
Décisions prises et motifs y afférents (4 %)	o	■	■
Mise à jour en temps opportun (2 %)	■	o	o
Évaluation globale (30 %)	◆	◆	◆

■ Très satisfaisant ◆ Satisfaisant o Insatisfaisant – Très insatisfaisant

4.65 La situation est satisfaisante, mais nous avons relevé des lacunes parfois appréciables qui découlent en partie de l'absence de standards gouvernementaux en la matière.

4.66 D'entrée de jeu, mentionnons que les portefeuilles d'investissement liés aux RI des trois entités présentent la plupart des éléments susceptibles d'influer sur les décisions qui s'y rapportent. Ils ne précisent cependant pas les conditions minimales auxquelles un projet ou une activité récurrente doivent satisfaire pour être inscrits dans le portefeuille d'investissement.

4.67 La description et la catégorisation des projets et des activités récurrentes comportent des faiblesses au MESS, à Revenu Québec et, dans une moindre mesure, à la CSST. Plusieurs données sont absentes ou insuffisantes en ce qui concerne entre autres les coûts (MESS), les bénéfices (CSST, MESS et Revenu

4. Outre les orientations du MSG, le Conseil du trésor a adopté, en juin 2006, une directive sur la gestion des RI qui prévoit notamment des collectes de données qui s'insèrent dans le cycle établi pour le processus budgétaire. Pour le moment, ces données ne constituent qu'une partie des renseignements qu'un portefeuille d'investissement doit comprendre selon nos critères de vérification.

Québec), les risques (CSST et MESS), les échéances (Revenu Québec) et le besoin de main-d'œuvre (MESS et Revenu Québec). En outre, les trois entités ne voient pas à catégoriser les investissements en fonction, par exemple, de leur impact sur la mission et de leur caractère technique, de sorte que des renseignements de base essentiels à la planification de la main-d'œuvre font défaut.

4.68 Signalons que le MESS a mieux décrit ses investissements lors de l'exercice budgétaire 2003-2004, c'est-à-dire avant la période couverte par la vérification. D'autre part, la situation des trois entités est susceptible de s'améliorer sous peu, notamment depuis que le MSG attire l'attention des M/O sur l'intérêt de présenter de l'information additionnelle dans les documents qui font office de portefeuilles d'investissement. L'information requise touche principalement les coûts, les bénéfices, les priorités et les risques. Une simulation montre que la description des investissements sera davantage satisfaisante si les entités donnent suite aux récentes orientations du MSG; cependant, leur catégorisation se fait toujours attendre.

Les critères de sélection des investissements doivent faire partie des portefeuilles.

4.69 Par ailleurs, nous nous attendions à ce que les portefeuilles d'investissement énoncent les critères qui permettent de classer les investissements liés aux RI par ordre de priorité. De tels critères ont trait, par exemple, à l'arrimage des investissements à la planification stratégique de l'entité et au plan d'affaires afférent aux RI, à la nécessité d'effectuer ces investissements, à leur valeur en termes de rentabilité et de retombées ainsi qu'aux risques qu'ils peuvent présenter. Il est primordial que les critères de sélection des investissements fassent partie intégrante des portefeuilles, car cela permet aux parties concernées de bien affirmer leur intention. Or, les trois entités ont énoncé des critères de sélection dans leurs politiques, mais elles ne l'ont pas fait dans leurs portefeuilles d'investissement. Par conséquent, nous n'avons pas la certitude que le choix des projets et des activités récurrentes figurant dans les portefeuilles repose sur les critères déterminés dans les politiques. Nous ne pouvons pas non plus démontrer la pertinence des investissements des entités ni comparer leur à-propos. Force est aussi de constater que l'approbation au cas par cas de l'enclenchement des projets ne permet pas de les mettre en perspective les uns par rapport aux autres.

4.70 Même si les critères de sélection ne sont pas intégrés dans les portefeuilles d'investissement, le MESS et Revenu Québec documentent de façon satisfaisante les décisions relatives à ces portefeuilles. La CSST, elle, doit mieux détailler les échéances ainsi que les liens avec ses orientations stratégiques et son plan d'affaires. En outre, les priorités de réalisation des investissements que les trois entités ont fixées de même que la main-d'œuvre nécessaire, les risques et le suivi des bénéfices ne sont pas précisés dans leurs décisions.

4.71 Ajoutons que les portefeuilles d'investissement du MESS et de Revenu Québec ne sont pas mis à jour en temps opportun. En effet, ces deux entités n'ont pas actualisé leur portefeuille de l'exercice financier 2004-2005, même si plus de 20 p. cent des dépenses prévues dans le portefeuille soumis aux autorités ministérielles et

gouvernementales au début de l'exercice financier ont été reportées ou annulées. C'est donc dire que plusieurs des investissements envisagés tardent à se réaliser. De plus, ce n'est que plusieurs mois plus tard que le MSG et le Conseil du trésor apprennent la valeur réelle des investissements des entités.

4.72 Bien que des éléments essentiels soient absents dans les portefeuilles d'investissement examinés, les M/O sont capables de corriger une partie des lacunes constatées s'ils donnent suite aux récentes orientations du MSG et, par conséquent, de les rendre plus satisfaisants. Rien n'est cependant prévu dans ces orientations pour bien déterminer la valeur des investissements, ce qui est essentiel pour en établir l'admissibilité; pourtant, c'est cette valeur qui guide au bout du compte le choix ou le maintien des projets et des activités récurrentes des entités. Il n'y a rien non plus à propos de la catégorisation des investissements ni en ce qui concerne les critères de sélection. Quant au besoin de main-d'œuvre, il est mal connu, notamment en ce qui a trait aux compétences requises, et les données maintenant recueillies sur le sujet sont insuffisantes. Il s'ensuit que la façon dont les portefeuilles d'investissement liés aux RI sont élaborés amène pour le moment les entités à préciser ce qu'il est possible de faire avec les crédits et l'effectif disponibles. À notre avis, il leur faudrait plutôt se munir de portefeuilles dans lesquels les besoins sont décrits en fonction de critères formels au lieu de l'être selon les sommes disponibles.

4.73 Nous avons recommandé aux entités concernées de se munir d'un portefeuille d'investissement relatif à leurs ressources informationnelles, qui fournit l'information suivante:

	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
• la description des nouveaux projets, de ceux en cours et des activités récurrentes ainsi que la définition du besoin de main-d'œuvre;		X	
• la catégorisation des investissements;	X	X	X
• les critères qui assurent le choix ou le maintien des projets et des activités récurrentes;	X	X	X
• les décisions prises au regard de chaque investissement et les motifs à la base de chacune.	X		

4.74 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et à Revenu Québec de mettre à jour leur portefeuille d'investissement en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs.**

Plan de main-d'œuvre

4.75 Une démarche de planification de la main-d'œuvre est un processus de réflexion structuré qui amène une organisation à prévoir son besoin de main-d'œuvre pour une période donnée et à déterminer les moyens pour y répondre. Une telle démarche peut se limiter à l'embauche des personnes nécessaires au maintien des postes existants. Toutefois, dans sa portée la plus vaste, elle comprend un plan de développement des ressources humaines étroitement lié aux cibles stratégiques de l'organisation ainsi qu'aux objectifs des employés. Il va de soi qu'une démarche plus élaborée s'impose lorsqu'une organisation fait face à des défis exigeants et que son action doit s'appuyer sur une main-d'œuvre qualifiée.

4.76 Les démarches entreprises donnent normalement lieu à la production de documents. Nous avons en conséquence apprécié la qualité du plan de main-d'œuvre que les entités vérifiées se sont donné pour ce qui est de leurs RI. Ce plan, qui doit être mis à jour si cela s'impose, comprend le plus souvent six sujets:

- les éléments susceptibles d'influencer les décisions par rapport à la planification de la main-d'œuvre, notamment les champs d'activité de cette dernière;
- le portrait actuel de la main-d'œuvre, lequel porte sur les personnes constituant l'effectif de l'entité et celles venant du CSPQ, de centres interministériels de services partagés ou de fournisseurs privés, la compétence de ces personnes, leur disponibilité à moyen terme ainsi que la détermination des problèmes qui leur sont associés;
- le besoin de main-d'œuvre aux fins des projets éventuels ou autorisés ainsi que des activités récurrentes;
- les écarts observés entre le besoin de main-d'œuvre et la disponibilité de cette dernière, l'analyse de la situation et la description de l'option que l'on veut retenir;
- la stratégie qui s'impose pour mettre en œuvre cette option, y compris les activités nécessaires à propos des ressources humaines et des marchés publics, ainsi que l'échéancier à cet égard;
- les décisions prises au regard du plan de main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune.

Deux plans de main-d'œuvre sont absents et l'autre est rudimentaire.

4.77 Deux des entités vérifiées n'ont pas de plan de main-d'œuvre. La CSST dispose cependant de plusieurs éléments d'un tel plan, mais ils sont disséminés dans de nombreux documents, ce qui n'aide pas à avoir une vue d'ensemble. Le MESS, quant à lui, n'a conçu que quelques-unes des composantes recherchées. Pour sa part, Revenu Québec a un plan de main-d'œuvre lié à ses RI, mais beaucoup reste à faire, particulièrement en ce qui concerne la compétence de celle-ci.

4.78 Le tableau 2 présente la synthèse des résultats de nos travaux par rapport à la qualité des plans de main-d'œuvre.

TABLEAU 2

QUALITÉ DES PLANS DE MAIN-D'ŒUVRE*

Critères d'évaluation (pondération)	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
Liste des éléments pouvant influencer la planification (4 %)	◆	◆	◆
Portrait actuel de la main-d'œuvre (9 %)	◆	◆	◆
Description du besoin de main-d'œuvre (6 %)	■	o	o
Écarts observés, analyse de la situation et description de l'option que l'on veut retenir (6 %)	o	–	–
Stratégie pour mettre en œuvre l'option retenue (9 %)	◆	o	o
Décisions prises et motifs y afférents (4 %)	o	o	o
Mise à jour en temps opportun (2 %)	■	–	–
Évaluation globale (40 %)	◆	o	o

■ Très satisfaisant ◆ Satisfaisant o Insatisfaisant – Très insatisfaisant

* La CSST et le MESS n'ont pas de plan de main-d'œuvre, mais nous tenons compte des documents que de tels plans comprennent normalement.

4.79 Notre évaluation montre que les trois entités ont répertorié de façon satisfaisante la plupart des éléments susceptibles d'influencer leurs décisions en matière de planification de la main-d'œuvre. Parmi ces éléments, mentionnons les investissements envisagés et les besoins de main-d'œuvre, qui sont énoncés dans leur portefeuille d'investissement. Toutefois, le MESS et Revenu Québec n'ont pas décrit les champs d'activité de cette main-d'œuvre, pas plus que les compétences qui sont associées à ces champs. Or, ces deux éléments sont des préalables indispensables.

4.80 Par ailleurs, les entités ont dressé des portraits satisfaisants de la main-d'œuvre, même si certains éléments se révèlent particulièrement déficients. Ainsi, la description qu'en fait Revenu Québec est lacunaire, notamment en ce qui a trait à la compétence de celle-ci. La détermination de la disponibilité de la main-d'œuvre à moyen terme soulève également de grandes difficultés pour les entités vérifiées, étant donné que, à l'exception des départs à la retraite, rien n'est disponible sur le sujet. D'autres points, tels que l'analyse du marché du travail et de la compétence de la main-d'œuvre disponible, mériteraient d'être pris en compte.

4.81 La préparation d'un plan de main-d'œuvre est l'occasion de bien cerner le nombre de personnes requises et les compétences nécessaires tant à court qu'à moyen terme. Les documents élaborés par la CSST présentent de façon adéquate son besoin de main-d'œuvre quant aux RI. Ce n'est cependant pas le cas pour ceux du MESS et de Revenu Québec. En effet, les documents de la première entité se limitent à préciser le nombre de personnes requises à court terme et ne mentionnent que quelques profils de compétence. Quant à ceux de la deuxième, ils portent seulement sur l'effectif nécessaire pour assurer l'entretien des systèmes d'information et sur les effets des départs à la retraite sur trois ans, sans égard aux investissements projetés. Or, une bonne description des besoins inclut, pour chaque projet ou activité récurrente, le nombre de personnes nécessaires à court et à moyen terme, les champs d'activité, les catégories d'emploi ainsi que l'expérience professionnelle recherchée. Les lacunes observées dans les portefeuilles d'investissement liés aux RI de ces deux entités, notamment celles relatives au besoin de main-d'œuvre, se répercutent donc dans leurs plans de main-d'œuvre.

Rien sur la compétence de la main-d'œuvre dans la stratégie de deux entités.

4.82 D'autre part, il est usuel que de tels plans fassent état des écarts entre le besoin de main-d'œuvre et la disponibilité de celle-ci, des solutions aux problèmes observés ainsi que de la stratégie nécessaire pour assurer la répartition du travail afférent aux RI la plus économique possible. La documentation de la CSST renferme la majorité des éléments attendus; elle ne signale toutefois qu'une seule solution. Quant au MESS et à Revenu Québec, ils n'ont documenté aucune solution et les stratégies énoncées sont insatisfaisantes. Par exemple, les objectifs sont imprécis et la compétence de la main-d'œuvre n'est pas abordée. De plus, la stratégie du MESS n'est pas intégrée dans une démarche de planification de la main-d'œuvre, mais découle plutôt d'un mandat de nature budgétaire.

4.83 Notons enfin que les plans de main-d'œuvre des trois entités n'étayent pas les décisions qui s'y rapportent; par exemple, ils ne font pas mention de l'évaluation des options et des motifs qui sont à la base de la décision retenue. En outre, seuls les documents de la CSST, qui font office de plan de main-d'œuvre, ont été mis à jour à la suite d'événements significatifs. Quant à Revenu Québec, son plan de main-d'œuvre n'a pas été actualisé, même si ses dépenses informatiques pour 2004-2005 ont été de 30 millions de dollars moindres que celles prévues. La situation est analogue au MESS.

4.84 De façon générale, cela ne favorise pas l'équilibre qu'il faut maintenir entre les multiples dimensions concernant la main-d'œuvre liée aux RI. Il est aussi difficile de savoir de quelle manière les entités arrivent à concilier les éléments suivants : les indications contenues dans les orientations gouvernementales et celles des M/O en matière de ressources humaines et de sous-traitance ; l'arrivée du CSPQ et des centres interministériels de services partagés ; la prestation de travail, qui peut être assurée par des fournisseurs privés ; le besoin de main-d'œuvre, tant du point de vue du nombre de personnes que de celui de leur compétence ; les visées des personnes en place quant à leur carrière ; les départs massifs à la retraite. Par conséquent, il n'est vraiment pas certain que l'action des entités se fonde sur la façon la plus économique de répartir le travail afférent aux RI.

4.85 Nous avons recommandé aux entités concernées de se pourvoir d'un plan de main-d'œuvre lié à leurs ressources informationnelles, qui comporte l'information suivante :

	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
• la description du besoin de main-d'œuvre nécessaire aux fins des projets à l'étude ou autorisés ainsi que des activités récurrentes ;		X	X
• les écarts observés entre le besoin de main-d'œuvre et sa disponibilité, l'analyse de la situation et la description de l'option que l'on veut retenir ;	X	X	X
• la stratégie qui s'impose pour mettre en œuvre l'option retenue ;		X	X
• les décisions prises au regard de la planification de la main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune d'elles.	X	X	X

4.86 Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et à Revenu Québec de mettre à jour leur plan de main-d'œuvre en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs.

Plan d'affectation

4.87 La gestion que l'on exerce à l'égard des personnes désignées pour travailler à un investissement comprend divers processus qui optimisent les affectations. Ces processus ont notamment trait à la détermination, à la documentation et à l'attribution des rôles et des responsabilités ainsi qu'à la définition des activités nécessaires afin que la main-d'œuvre soit affectée de façon adéquate. Ils

conduisent à l'élaboration d'un document que les spécialistes appellent « plan d'affectation ». Un tel document permet de montrer comment se répartissent dans les projets et les activités récurrentes les équipes de travail désignées soit par les entités, soit par de tierces parties tels le CSPQ, les centres interministériels de services partagés, les fournisseurs privés. Il doit être mis à jour à la suite de décisions ou d'événements significatifs et comporte la plupart du temps les éléments suivants :

- les facteurs susceptibles d'influencer la réalisation du plan d'affectation ;
- la description de la main-d'œuvre nécessaire à l'investissement ;
- les écarts entre la main-d'œuvre requise et celle prévue dans le plan de main-d'œuvre lié aux RI ;
- les décisions prises au regard de l'affectation de la main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune.

Des plans d'affectation pour le moins satisfaisants.

4.88 Nous avons sondé le plan d'affectation relatif à trois des principaux investissements effectués par chacune des entités vérifiées. Notre évaluation est en général satisfaisante pour le MESS et très satisfaisante pour la CSST et Revenu Québec, bien que quelques points restent à améliorer. Le tableau 3 présente la synthèse des résultats de nos travaux.

TABLEAU 3

QUALITÉ DES PLANS D'AFFECTATION

Critères d'évaluation (pondération)	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
Liste des facteurs susceptibles d'influencer la réalisation du plan d'affectation (9 %)	■	◆	■
Description de la main-d'œuvre nécessaire (12 %)	◆	◆	■
Écarts par rapport au plan de main-d'œuvre lié aux RI (3 %)	◆	o	◆
Décisions prises et motifs y afférents (3 %)	◆	o	■
Mise à jour en temps opportun (3 %)	■	o	■
Évaluation globale (30 %)	■	◆	■

■ Très satisfaisant ◆ Satisfaisant o Insatisfaisant – Très insatisfaisant

4.89 Les facteurs susceptibles d'influencer la réalisation du plan d'affectation et la description de la main-d'œuvre nécessaire à l'investissement sont des éléments bien documentés. Cependant, le MESS fait peu état des écarts qui existent, d'une part, entre le besoin de main-d'œuvre qui a été précisé dans le plan d'affectation

et ce qui a été prévu dans le plan de main-d'œuvre lié aux RI et, d'autre part, entre le besoin précisé dans le plan d'affectation et ce qui a été finalement constaté. Nos travaux montrent également que nombre de décisions du MESS, qui ont trait à l'affectation de la main-d'œuvre, ne sont pas consignées. Ajoutons que cette entité n'a pas mis à jour le plan d'affectation de l'un de ses investissements, même si des événements significatifs en ont modifié la réalisation.

4.90 **Nous avons recommandé au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale**

- **d'élaborer des plans d'affectation de la main-d'œuvre associée à ses projets et à ses activités récurrentes dans le domaine des technologies de l'information et des communications électroniques, qui comprennent l'information suivante:**
  - **la description des écarts entre la main-d'œuvre requise et celle prévue dans le plan de main-d'œuvre lié aux ressources informationnelles;**
  - **les décisions prises au regard de l'affectation de la main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune d'elles;**
- **de mettre à jour ses plans d'affectation en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs.**

Synthèse des résultats

4.91 Le tableau 4 présente la synthèse des résultats de nos travaux par rapport à la qualité des outils de gestion dont les trois entités vérifiées se sont munies. Ces outils sont destinés à déterminer le besoin de main-d'œuvre quant aux RI et la disponibilité de celle-ci, à cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail et à affecter la main-d'œuvre de façon adéquate. Mentionnons que nous avons tenu compte de cadres de référence établis par des organismes d'experts reconnus ainsi que par le vérificateur législatif américain. Soulignons également qu'en aucun cas, nos travaux, étant donné leur portée, ne remettent en cause l'efficience et la productivité des ressources humaines affectées aux projets et aux activités récurrentes des entités vérifiées.

TABLEAU 4

QUALITÉ DES OUTILS DE GESTION

Critères d'évaluation (pondération)	Commission de la santé et de la sécurité du travail	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	Revenu Québec
Portefeuille d'investissement attendu en 2006-2007 (30 %)	◆	◆	◆
Plan de main-d'œuvre (40 %)	◆	o	o
Plan d'affectation (30 %)	■	◆	■

■ Très satisfaisant ◆ Satisfaisant o Insatisfaisant – Très insatisfaisant

4.92 Compte tenu des critères d'évaluation que nous nous sommes donnés et des orientations formulées par le MSG au cours du printemps 2006, on peut s'attendre à ce que les entités se munissent dorénavant de portefeuilles d'investissement davantage satisfaisants. Il n'en demeure pas moins que des améliorations sensibles peuvent encore être apportées à l'égard de la description des projets et des activités récurrentes pour bien déterminer la valeur des investissements. La catégorisation de ces derniers ainsi que la mise en évidence des critères qui s'y appliquent et de leur pondération sont aussi des aspects à corriger. La CSST, le MESS et Revenu Québec doivent s'attarder en priorité à effectuer des modifications relativement à ces éléments, ce qui leur permettrait de mieux prévoir leur besoin de main-d'œuvre quant aux RI.

4.93 Par ailleurs, nos travaux montrent que les plans de main-d'œuvre sont loin d'atteindre la qualité attendue, en particulier lorsqu'on prend en considération l'ampleur des investissements associés aux RI, qui se chiffrent à près de 270 millions de dollars pour les trois entités vérifiées. Toutefois, la CSST se distingue des deux autres en raison des efforts considérables qu'elle a déployés sur le plan de la gestion des compétences. Il est probable qu'elle pourra profiter d'ici quelques mois de tous les avantages espérés d'un plan de main-d'œuvre si elle poursuit dans cette voie. Enfin, la qualité des plans d'affectation est jugée dans l'ensemble très satisfaisante.

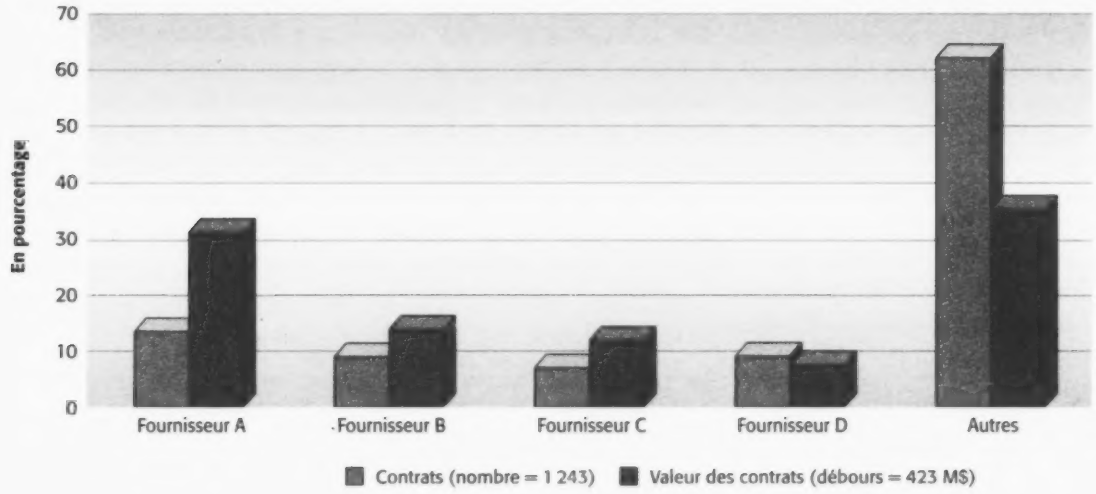
Réflexion par rapport à la main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles

4.94 Les M/O font de plus en plus appel à des équipes de travail venant du secteur privé, qui s'ajoutent à leur effectif spécialisé en matière de RI. À cet égard, deux éléments ne sont sûrement pas étrangers aux faits observés : l'allocation toujours plus importante de ressources financières pour l'attribution de contrats de services professionnels relatifs aux RI, comme nous l'avons montré dans le graphique 1 ; les orientations gouvernementales qui favorisent une réduction de l'effectif de la fonction publique. Les entités ont aussi leur part de responsabilités puisqu'il leur appartient notamment de planifier, d'organiser, de diriger, de développer et d'évaluer leurs ressources humaines.

4.95 Nous avons déjà souligné l'ampleur de ce phénomène pour les 20 dernières années et décrit la situation du Québec par rapport à deux autres provinces. Pour terminer, nous présentons dans le graphique 4 la répartition des contrats de services professionnels attribués par les trois entités en fonction de leurs principaux fournisseurs.

GRAPHIQUE 4

CONTRATS ATTRIBUÉS À DES FOURNISSEURS PRIVÉS (2001-2002 à 2005-2006)



Source : Données compilées par les entités.

4.96 Pour les cinq dernières années, quatre fournisseurs se sont partagé 38 p. cent des 1 243 contrats recensés. La valeur de ces contrats représentait toutefois 64 p. cent des débours des entités, qui se sont élevés à 423 millions de dollars au cours de la période considérée.

La sous-traitance relève d'une stratégie, non d'une décision d'achat.

4.97 Il est important de reconnaître que la sous-traitance doit relever d'une stratégie et qu'il ne s'agit pas d'une simple décision d'achat reposant sur des critères seulement économiques ou financiers. C'est un choix qui amène une organisation à céder une partie de ses activités à un tiers et qui ajoute à ses responsabilités celle de définir à l'avance les résultats, le fournisseur étant responsable de parvenir à ces résultats. Or, le gouvernement ne dispose que d'études fragmentaires à propos du coût total des ressources humaines reliées à l'informatique, que ce soit celles des entités, des centres interministériels de services partagés, du CSPQ ou des fournisseurs privés. Par conséquent, des pratiques discutables peuvent être utilisées; mentionnons, par exemple, celle qui consiste à déterminer le coût des projets compris dans le portefeuille d'investissement en tenant uniquement compte des taux horaires des contractuels, même s'il est évident que des équipes de travail de l'entité participeront à ces projets.

Certaines tâches devraient être effectuées en priorité par le personnel des M/O.

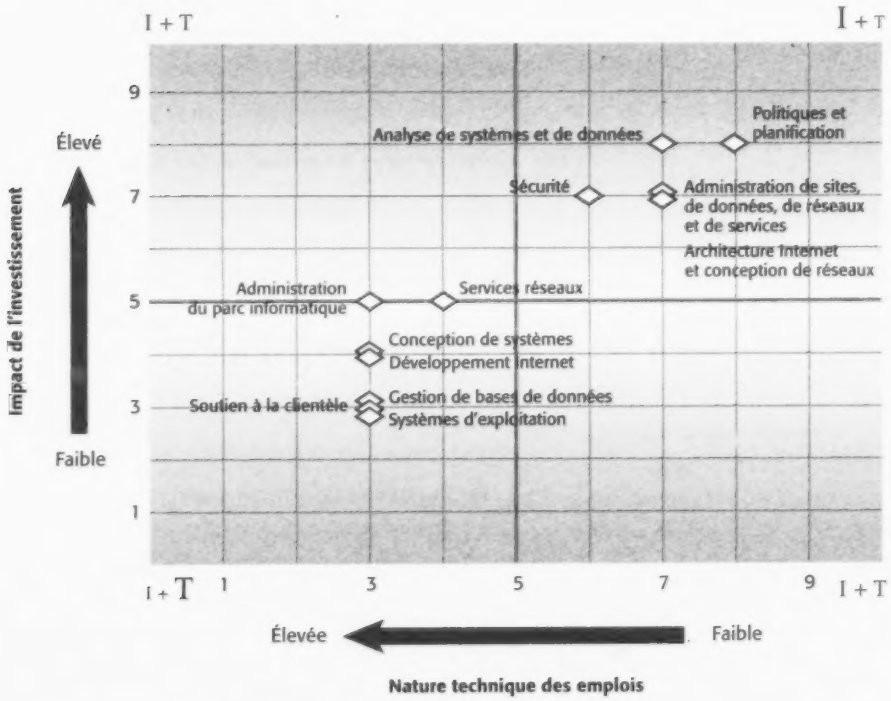
4.98 Forts de ces considérations et en l'absence d'une stratégie gouvernementale sur le sujet, nous avons, de concert avec la CSST, le MESS et Revenu Québec, réalisé une démarche qui a permis de nous livrer à une première réflexion en la matière. Il va de soi que cette réflexion ne peut apporter une solution à tous les problèmes, étant donné qu'elle est somme toute limitée. Nous avons cependant établi que certaines activités en matière de RI devraient être effectuées en priorité par le personnel des M/O. En revanche, d'autres pourraient être confiées en plus grande partie à des tiers – le CSPQ, les centres interministériels de services partagés, les fournisseurs privés – , si cela s'avère performant et rentable.

4.99 Pour en arriver à cette constatation, nous avons demandé aux représentants des entités vérifiées d'évaluer en quoi les différents types d'emploi liés aux RI contribuent à l'atteinte des cibles stratégiques des M/O. Ils ont d'abord rempli une grille qui a permis de faire une relation entre les types d'emploi et deux variables à considérer, soit l'impact des investissements quant aux RI ainsi que la nature des emplois, laquelle se révèle plus ou moins technique. Ils ont ensuite convenu d'une proposition d'ensemble, que nous avons parachevée pour mieux différencier les divers types d'emploi. Ceux-ci ont aussi été regroupés dans 12 champs d'activité.

4.100 Nous considérons que 5 de ces champs devraient être attribués avant tout à l'effectif des M/O alors que les autres pourraient être confiés en plus grande partie à des tiers, comme le montre le graphique 5. Ainsi, les champs d'activité qui ont un impact organisationnel élevé et dans lesquels les emplois sont de nature peu technique devraient être assignés à des équipes de travail formées principalement de personnes à l'interne (quadrant « I + T » dans le graphique). À l'inverse, les champs d'activité ayant peu d'incidences organisationnelles et dans lesquels les emplois sont de nature surtout technique pourraient être confiés plus facilement à des tiers (quadrant « I + T » dans le graphique).

GRAPHIQUE 5

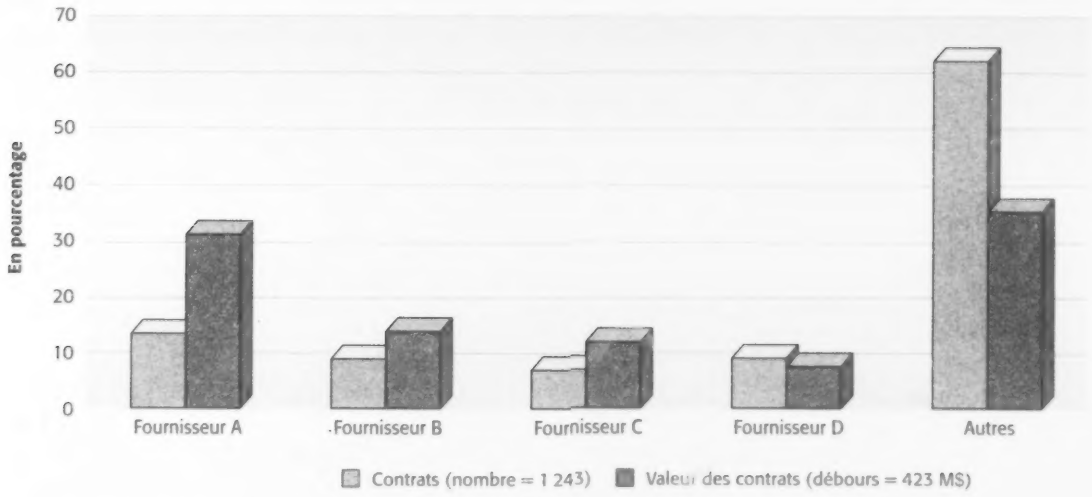
CHAMPS D'ACTIVITÉ EN MATIÈRE DE RESSOURCES INFORMATIONNELLES



I + T Équipe de travail constituée surtout de ressources humaines internes
I + T Équipe de travail constituée surtout de ressources humaines externes
I + T Équipe plus ou moins mixte de travail

GRAPHIQUE 4

CONTRATS ATTRIBUÉS À DES FOURNISSEURS PRIVÉS (2001-2002 à 2005-2006)



Source : Données compilées par les entités.

4.96 Pour les cinq dernières années, quatre fournisseurs se sont partagé 38 p. cent des 1 243 contrats recensés. La valeur de ces contrats représentait toutefois 64 p. cent des débours des entités, qui se sont élevés à 423 millions de dollars au cours de la période considérée.

La sous-traitance relève d'une stratégie, non d'une décision d'achat.

4.97 Il est important de reconnaître que la sous-traitance doit relever d'une stratégie et qu'il ne s'agit pas d'une simple décision d'achat reposant sur des critères seulement économiques ou financiers. C'est un choix qui amène une organisation à céder une partie de ses activités à un tiers et qui ajoute à ses responsabilités celle de définir à l'avance les résultats, le fournisseur étant responsable de parvenir à ces résultats. Or, le gouvernement ne dispose que d'études fragmentaires à propos du coût total des ressources humaines reliées à l'informatique, que ce soit celles des entités, des centres interministériels de services partagés, du CSPQ ou des fournisseurs privés. Par conséquent, des pratiques discutables peuvent être utilisées; mentionnons, par exemple, celle qui consiste à déterminer le coût des projets compris dans le portefeuille d'investissement en tenant uniquement compte des taux horaires des contractuels, même s'il est évident que des équipes de travail de l'entité participeront à ces projets.

Certaines tâches devraient être effectuées en priorité par le personnel des M/O.

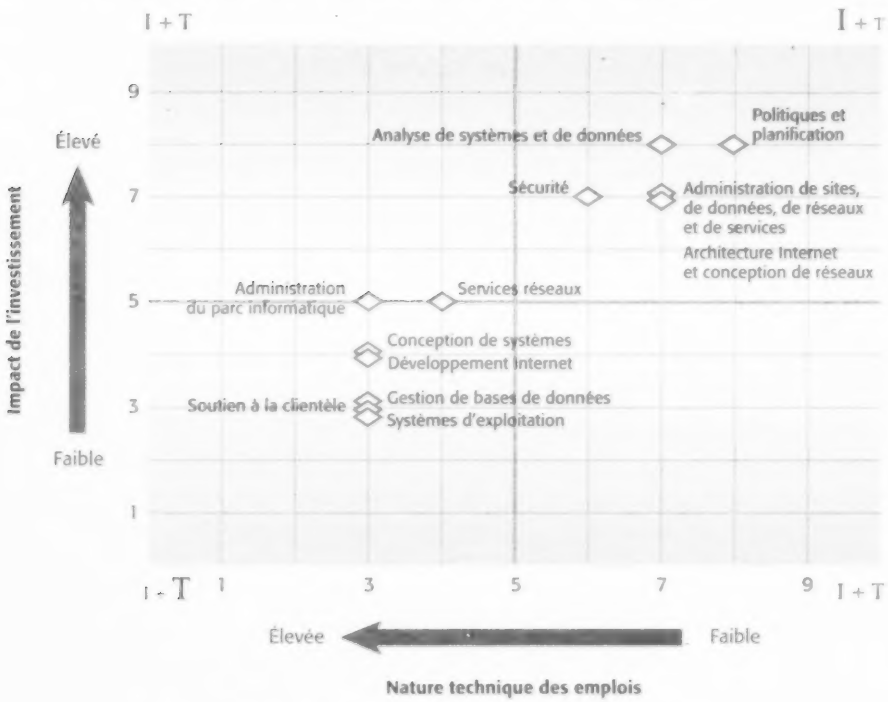
4.98 Forts de ces considérations et en l'absence d'une stratégie gouvernementale sur le sujet, nous avons, de concert avec la CSST, le MESS et Revenu Québec, réalisé une démarche qui a permis de nous livrer à une première réflexion en la matière. Il va de soi que cette réflexion ne peut apporter une solution à tous les problèmes, étant donné qu'elle est somme toute limitée. Nous avons cependant établi que certaines activités en matière de RI devraient être effectuées en priorité par le personnel des M/O. En revanche, d'autres pourraient être confiées en plus grande partie à des tiers – le CSPQ, les centres interministériels de services partagés, les fournisseurs privés – , si cela s'avère performant et rentable.

4.99 Pour en arriver à cette constatation, nous avons demandé aux représentants des entités vérifiées d'évaluer en quoi les différents types d'emploi liés aux RI contribuent à l'atteinte des cibles stratégiques des M/O. Ils ont d'abord rempli une grille qui a permis de faire une relation entre les types d'emploi et deux variables à considérer, soit l'impact des investissements quant aux RI ainsi que la nature des emplois, laquelle se révèle plus ou moins technique. Ils ont ensuite convenu d'une proposition d'ensemble, que nous avons parachevée pour mieux différencier les divers types d'emploi. Ceux-ci ont aussi été regroupés dans 12 champs d'activité.

4.100 Nous considérons que 5 de ces champs devraient être attribués avant tout à l'effectif des M/O alors que les autres pourraient être confiés en plus grande partie à des tiers, comme le montre le graphique 5. Ainsi, les champs d'activité qui ont un impact organisationnel élevé et dans lesquels les emplois sont de nature peu technique devraient être assignés à des équipes de travail formées principalement de personnes à l'interne (quadrant « I + T » dans le graphique). À l'inverse, les champs d'activité ayant peu d'incidences organisationnelles et dans lesquels les emplois sont de nature surtout technique pourraient être confiés plus facilement à des tiers (quadrant « I + T » dans le graphique).

GRAPHIQUE 5

CHAMPS D'ACTIVITÉ EN MATIÈRE DE RESSOURCES INFORMATIONNELLES



I - T Équipe de travail constituée surtout de ressources humaines internes
I - T Équipe de travail constituée surtout de ressources humaines externes
I - T Équipe plus ou moins mixte de travail

4.101 Nos observations appuient diverses pratiques gouvernementales ou ministérielles à l'égard de la sous-traitance, qui sont en vigueur dans l'Administration. En effet, nos travaux montrent que des entités veillent à ce que leur effectif soit affecté en priorité lorsque l'investissement est de nature stratégique et que les emplois sont de nature peu technique. En revanche, nous avons aussi constaté que des tâches relatives à l'analyse de systèmes et de données devraient, dans certains cas, être davantage assurées par l'effectif des entités. Des activités de gestion des ressources humaines, notamment en matière de dotation et de développement de la main-d'œuvre, seraient sans doute nécessaires pour corriger la situation.

4.102 Il ne faut pas se surprendre que la réflexion à laquelle nous nous sommes livrés nous ait conduits à placer tous les champs d'activité dans seulement deux des quatre parties du graphique. En fait, d'autres éléments, comme la catégorisation des nouveaux projets, de ceux en cours et des activités récurrentes, influencent directement la distribution des champs d'activité (quadrants « I + T » dans le graphique). Par exemple, il peut être difficile de confier la gestion d'un système d'exploitation stratégique à un tiers si des données fort sensibles sont en cause; par contre, il est possible de le faire lorsqu'il s'agit d'un système d'information opérationnel.

4.103 Les travaux que nous avons menés révèlent que les pratiques qui ont cours dans les M/O en matière de sous-traitance peuvent être examinées à l'aide d'outils assez simples. Ils montrent également qu'une stratégie de gestion propre à la main-d'œuvre liée aux RI s'impose; celle-ci pourra servir notamment à faire le point sur la contribution des tiers quant à l'efficience de cette main-d'œuvre et à sa répartition économique.

4.104 Commentaires du ministère des Services gouvernementaux

« Le MSG compte poursuivre ses efforts afin de contribuer à la répartition économique des travaux afférents aux ressources informationnelles, et ce, en conformité avec le rôle et les responsabilités qui lui sont impartis. À ce titre, nous constatons que le Vérificateur général identifie le MSG comme acteur de premier plan et souligne son importance quant à l'influence qu'il possède sur la main-d'œuvre gouvernementale liée aux ressources informationnelles.

« Ainsi, nous prenons note des recommandations du Vérificateur général et comptons y donner suite à l'intérieur du rôle qui nous est dévolu de la façon suivante :

1. De concert avec les principaux acteurs identifiés au présent rapport, nous contribuerons au développement d'un modèle organisationnel afin d'optimiser la gestion de ce secteur. Nous prendrons en compte le cadre règlementaire concernant les ressources humaines et les contrats lorsque viendra le temps de déterminer les principaux enjeux pour une répartition économique des travaux afférents aux ressources informationnelles.

2. Le Vérificateur général reconnaît les efforts importants que le ministère des Services gouvernementaux a déployés pour clarifier les rôles et responsabilités. Nous entendons poursuivre, en collaboration avec les principaux intervenants, la révision du cadre de gestion des ressources informationnelles en proposant des rôles, des responsabilités et des processus d'interaction entre eux. Cette proposition sera conforme au cadre réglementaire en vigueur.
3. Nous exercerons notre rôle-conseil auprès du Conseil du trésor en soumettant des avis et des pistes de réflexion qui lui permettront d'établir une stratégie en gestion des ressources informationnelles. Elles traiteront notamment de la répartition du travail afférent à ces ressources.
4. Nous apporterons le soutien demandé par le Secrétariat du Conseil du trésor pour lui permettre de suivre l'application de la stratégie identifiée. Nous préconiserons une approche basée sur l'adhésion volontaire des M/O et des gens du métier en les impliquant dans l'élaboration d'un référentiel constitué des meilleures pratiques de gestion au regard des ressources humaines en ressources informationnelles pour le secteur public.
5. Tel que mentionné par le Vérificateur général, le ministère fournit déjà aux M/O des outils afférents à la gestion de projet. Dans l'esprit de la décision du 13 juin 2006 amendant le cadre de gestion, le développement d'outils types liés aux portefeuilles d'investissement et les plans de main-d'œuvre, nous suggérerons, à titre de conseiller, des méthodes à considérer pour ce domaine.»

4.105 Commentaires du Centre de services partagés du Québec

«Le rapport du Vérificateur général évoque de possibles chevauchements découlant de l'absence de rôles et responsabilités clairement définis. Un tel constat apparaît équivoque dans la mesure où aucun élément du rapport ne permet de constater la présence de problèmes dans l'affectation de la main-d'œuvre en ressources informationnelles entre le MSG, Services Québec et le CSPQ, ni que leur utilisation a été inefficace.

«Ces trois organisations pilotent conjointement plusieurs projets de front, et ce, dans le plus grand respect de leurs responsabilités respectives. Des comités de coordination chapeautent d'ailleurs la plupart des projets d'envergure afin notamment de s'assurer que ceux-ci sont menés de manière à éviter de possibles chevauchements.

«Le rapport fait aussi état du fait que les critères utilisés par le CSPQ pour déterminer son offre de service initiale en matière de main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles seraient sommaires. L'offre de service du CSPQ est dictée en premier lieu par la demande des ministères et organismes clients qui adhèrent ou non aux services offerts. Il s'agit là d'un choix du gouvernement de ne pas imposer un caractère obligatoire aux services offerts par le Centre, sauf dans quelques cas particuliers. Compte tenu de ce contexte important, le Centre doit configurer son offre de service pour qu'elle représente un attrait suffisant pour favoriser l'adhésion des ministères et organismes, d'une part, et viser à rationaliser les activités et les ressources qui peuvent l'être, d'autre part.

« Les travaux réalisés par le Vérificateur général dans le cadre de cette vérification de l'optimisation des ressources auraient dû mieux circonscrire la capacité et les leviers à la disposition des différents acteurs concernés par cette problématique. Le CSPQ croit qu'il peut contribuer concrètement à alimenter une réflexion sur ce sujet et est prêt à y collaborer étroitement, mais il ne peut à lui seul et à l'intérieur du cadre qui est le sien assumer l'ensemble des responsabilités qui est suggéré dans le rapport.

« Si des travaux sont entrepris à l'échelle gouvernementale en ce sens, le Centre compte y participer activement, ce qui devrait permettre, entre autres, de répondre à la présente recommandation. »

4.106 Réaction aux commentaires du Centre de services partagés du Québec

Le Vérificateur général reconnaît que chacune des entités vérifiées n'a pas à elle seule tous les leviers requis pour pouvoir répartir le travail afférent aux RI de la façon la plus économique possible. Le cadre de gestion des ressources informationnelles ne définit aucun rôle ni aucune responsabilité propre à la main-d'œuvre affectée aux RI. Des rôles et des responsabilités clairement définis sont indispensables pour assurer une action concertée et cohérente des différents intervenants. Ces rôles et responsabilités doivent être établis en fonction des intérêts et des capacités de chacune des parties, et des intérêts communs. Le MSG entend d'ailleurs donner suite à la recommandation du Vérificateur général sur ce point.

4.107 Commentaires de Services Québec

« Services Québec a pour mission de développer un guichet unique multiservice, sur tout le territoire québécois, afin de faciliter l'accès aux services publics aux citoyens et aux entreprises. En vertu de sa loi, Services Québec a l'obligation de voir à l'utilisation optimale des technologies de l'information dans les limites de ses fonctions propres et uniquement à l'égard des services qu'il offre, pour le compte des ministères et des organismes. Conséquemment, Services Québec n'exerce aucun rôle à l'échelle gouvernementale dans la répartition de la main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles.

« L'offre de service, basée initialement sur celle de Communication-Québec, va s'enrichir graduellement en fonction des transferts d'activités de première ligne des ministères et organismes du gouvernement du Québec. Ce sont les besoins des citoyens et des entreprises qui doivent guider en premier lieu Services Québec dans le choix des services qui seront offerts. Par ailleurs, en intégrant progressivement les services de première ligne, Services Québec entend dégager des économies dont pourront bénéficier l'ensemble des ministères et organismes partenaires.

« Services Québec a le souci d'agir en conformité avec l'ensemble des normes gouvernementales en vigueur. Les projets technologiques en cours actuellement ont fait l'objet d'autorisations du Conseil du trésor et sont menés dans un esprit de services partagés avec les autres membres du portefeuille des Services gouvernementaux. Services

Québec participera à toutes les actions qui pourraient être entreprises par le Conseil du trésor ou le ministère des Services gouvernementaux en vue d'optimiser l'utilisation de la main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles.»

4.108 Commentaires de la Commission de la santé et de la sécurité du travail

«Dans l'ensemble, le rapport du Vérificateur général démontre que la CSST possède plusieurs outils et processus adéquats en vue d'optimiser ses investissements quant à la gestion des ressources informationnelles. Les résultats qu'a obtenus la CSST confirment sa rigueur en matière de gestion : la mention "très satisfaisant" pour son plan d'affectation et deux mentions "satisfaisant", l'une pour son portefeuille d'investissement, l'autre pour son plan de main-d'œuvre. D'ailleurs, une analyse comparative réalisée en 2004 par la CSST démontre que ses dépenses en technologies de l'information étaient inférieures à celles d'entreprises du même secteur d'activité.

«En se basant sur le cadre de référence utilisé pour l'évaluation, le Vérificateur général précise quels éléments permettront à la CSST d'améliorer ses processus en vue de toujours mieux assurer l'efficacité et l'efficience de la gestion de la main-d'œuvre liée aux ressources informationnelles. Il importe de préciser que les outils qui ont fait l'objet de cette vérification s'inscrivent déjà dans une perspective d'amélioration continue des processus et façons de faire de la Commission. Dans le contexte du processus de modernisation en cours, la CSST a entrepris, en mars dernier, une démarche de transformation des technologies de l'information. Cette démarche consiste notamment à revoir la gestion des ressources informationnelles, plus particulièrement en ce qui a trait à la gestion du portefeuille d'investissement et à la planification de la main-d'œuvre.

«**Portefeuille d'investissement.** La CSST convient qu'il serait à propos d'inclure à son portefeuille d'investissement relatif à ses ressources informationnelles, les informations proposées par le Vérificateur général concernant la catégorisation des projets et des activités récurrentes tels les bénéfices et les risques et de catégoriser ceux-ci en fonction de leurs impacts sur la mission et les besoins techniques. Ces éléments sont des préoccupations constantes au sein de l'organisation, notamment en ce qui concerne sa planification stratégique des technologies de l'information, son architecture d'entreprise et l'analyse de ses besoins d'affaires. Comme cette analyse se fait actuellement par projet, la Commission a décidé de compléter dorénavant ces évaluations par une démarche plus globale qui tiendra compte de l'ensemble de son portefeuille.

«En regard de la justification des choix relatifs aux projets, la CSST a déjà établi certains critères qui sont clairement énoncés dans les rapports d'analyse des besoins d'affaires. La Commission considérera la mise en place d'un mécanisme plus explicite de priorisation qui tiendra compte du cadre de référence utilisé par le Vérificateur général.

«Pour ce qui est de la documentation des décisions liées au portefeuille d'investissement, la documentation des motifs à l'origine des décisions d'investissement est répartie dans les différents documents produits tout au long du processus de sélection et de planification. La CSST prendra en compte la recommandation du Vérificateur général dans le cadre de la révision de son processus de gestion du portefeuille d'investissement.

« **Plan de main-d'œuvre.** Le rapport précise que la CSST possède la majorité des éléments d'information requis pour mesurer les écarts entre le besoin de main-d'œuvre et sa disponibilité, mais que ces éléments sont répartis dans plusieurs documents. La Commission entend intégrer à son plan de main-d'œuvre lié à ses ressources informationnelles les informations proposées par le Vérificateur général.

« Concernant l'analyse des options relatives à la planification de sa main-d'œuvre, il est pertinent de mentionner que les options sont analysées, mais qu'elles ne font pas l'objet d'une documentation et d'un processus formels. La CSST tient à souligner que ses décisions conduisent aux investissements les plus judicieux en ce domaine, et ce, conformément aux objectifs de son plan de main-d'œuvre. À sa démarche de transformation, la CSST intégrera au plan de main-d'œuvre un mécanisme qui permettra de mieux documenter ses décisions. »

4.109 Commentaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

« **Portefeuille d'investissement.** Nous sommes en accord avec les recommandations à l'effet de se munir d'un portefeuille d'investissement intégré relatif aux ressources informationnelles. Le MESS dispose déjà de plans d'affaires qui regroupent les investissements en technologies de l'information par grands secteurs, soit les plans d'affaires d'Emploi-Québec, de la Sécurité du revenu, des unités centrales, du Centre de recouvrement et le plan de gestion des infrastructures technologiques (PGIT). Le MESS poursuit des missions complémentaires en matière de développement social et économique : d'une part, le soutien financier aux personnes démunies et la lutte contre la pauvreté et, d'autre part, la promotion de l'emploi, le développement de la main-d'œuvre et l'amélioration du marché du travail. L'organisation administrative du ministère, jusqu'à tout récemment, reflétait cette double mission par la présence de deux agences en son sein : la Sécurité du revenu et Emploi-Québec. Chacune de ces agences avait ses priorités et ses propres modes de financement. Notons que le financement d'Emploi-Québec provient en grande partie du gouvernement fédéral en application de l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail. Les décisions concernant les investissements qui sont prises au MESS par le Comité exécutif prennent en considération cette situation particulière.

« Par ailleurs, les coûts associés à la mise en œuvre et à la récurrence des investissements en technologies de l'information au MESS sont bien documentés à l'intérieur des plans d'affaires et lors des analyses préliminaires. De plus, le MESS dispose d'une politique de gestion de ses investissements en technologies de l'information qui précise clairement les critères utilisés lors de la sélection des projets. Le ministère rendra plus visibles, le cas échéant, dans ses mémoires aux différentes instances décisionnelles, les critères ayant servi à sélectionner des projets. Enfin, le ministère reconnaît l'importance de mettre à jour le portefeuille d'investissement et de le déposer aux décideurs en temps opportun.

« Le MESS gère un portefeuille de projets en technologies de l'information et prend des décisions en ayant des critères menant à de telles décisions. Tous les projets d'importance ont fait l'objet de décisions non seulement des instances ministérielles, mais également des organismes centraux. Les grands projets réalisés par le MESS, tels que le régime québécois de l'assurance parentale, le placement, l'information sur le marché du travail en ligne, ont été sélectionnés et mis en œuvre, le tout appuyé par des analyses adéquates des critères et des justifications de ces projets.

« Nos outils de planification nous permettent de gérer les projets en technologies de l'information du ministère avec efficacité, efficience et économie.

« **Plan de main-d'œuvre.** Le ministère verra à se doter d'un plan de main-d'œuvre. Dans cette foulée, le MESS précisera le type et le nombre de ressources requises en technologies de l'information pour rencontrer ses objectifs d'affaires des prochaines années, tout en considérant le contexte gouvernemental associé à la gestion des ressources humaines.

« Au cours de la période de référence, le ministère s'est doté d'une politique spécifique au niveau de la gestion des ressources humaines en technologies de l'information. Cette politique précise les principes et la stratégie à court et à moyen terme de l'utilisation de nos ressources informationnelles. Cette stratégie a été convenue avec l'ensemble des secteurs d'affaires de l'organisation et approuvée par les autorités du MESS. À la lumière de l'exercice de mise à niveau du plan de main-d'œuvre, l'approche stratégique de l'utilisation des ressources sera réexaminée.

« **Plan d'affectation.** Nous sommes d'accord sur l'importance d'élaborer des plans d'affectation de la main-d'œuvre liés à nos projets et activités récurrentes dans lesquels nous préciserons les écarts entre la main-d'œuvre requise et celle prévue dans notre plan de main-d'œuvre. Nous tenons aussi à préciser que le MESS dispose d'une stratégie d'affectation des ressources informationnelles pour toutes ses activités. Le ministère s'assure toujours en priorité d'être en mesure d'effectuer les activités récurrentes en lien avec sa mission. Par exemple, l'émission des chèques d'aide sociale à plus de 350 000 ménages et 500 000 personnes des plus démunies de notre société a toujours été réalisée à temps et selon la qualité attendue. L'organisation du travail et la structure des différentes unités administratives reflètent des décisions majeures du MESS quant à l'affectation de ses ressources. »

4.110 Commentaires de Revenu Québec

« D'entrée de jeu, soulignons qu'à Revenu Québec, les technologies de l'information exercent un rôle prépondérant dans le mode de prestation de services. Nous avons pris connaissance des constats du Vérificateur général et de son évaluation globale. Revenu Québec applique les meilleures pratiques pour affecter sa main-d'œuvre dans les projets de la façon la plus économique possible. Par ailleurs, nous prenons acte des recommandations formulées, et nous avons en main une bonne partie de l'information pour y donner suite dans un avenir approché. Cela nous amène à conclure que nous devrons, dorénavant, regrouper et structurer nos démarches de la manière prescrite par le Vérificateur général.

« **Portefeuille d'investissement.** Nous sommes heureux de constater que le Vérificateur général conclut que notre portefeuille d'investissement comprend plusieurs des éléments attendus et que les investissements liés aux RI sont sélectionnés de la manière spécifiée par les exigences gouvernementales.

1. Une catégorisation des investissements se retrouve dans les tableaux de suivi du fonds des technologies (FTI). Ces tableaux sont mis à jour régulièrement lors des révisions budgétaires. La catégorisation sera complétée et ces informations seront intégrées au portefeuille d'investissement qui sera déposé régulièrement au comité de direction.
2. L'implantation de la politique organisationnelle sur la gestion des investissements en technologies de l'information (PO-16) et de la directive qui en précisera l'application permettra de formaliser la mise en place des critères permettant de prioriser les activités et les projets. Ces critères seront intégrés au portefeuille d'investissement.
3. Comme il a été mentionné au point 1, les mises à jour régulières effectuées dans le cadre du suivi du FTI seront dorénavant intégrées au portefeuille d'investissement. L'évolution de ce portefeuille d'investissement sera régulièrement présentée au comité de direction.

« **Plan de main-d'œuvre.** Nous constatons que le Vérificateur général souligne que Revenu Québec a répertorié de façon satisfaisante la plupart des éléments susceptibles d'influencer la planification de la main-d'œuvre. Au cours des prochains mois, nous mettrons en place les éléments permettant l'élaboration d'un plan de main-d'œuvre davantage associé aux besoins en ressources humaines en matière de RI.

« Certaines activités doivent être effectuées en priorité par le personnel interne, notamment lorsqu'elles ont un impact organisationnel élevé et qu'elles sont de nature peu technique. La planification de la main-d'œuvre visant à s'assurer de répartir le travail de la façon la plus économique possible représente un défi de taille dans un contexte de rareté de ressources et d'échéanciers serrés. »

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent, avec les adaptations requises, de modèles préconisés, entre autres, par l'United States Government Accountability Office, l'Office of Personnel Management, le Software Engineering Institute et le Project Management Institute. Ils se fondent également sur une analyse des pratiques suggérées par des auteurs reconnus en matière de gestion stratégique et de ressources informationnelles. Nous avons remis notre programme de vérification ainsi que des extraits des modèles utilisés à toutes les entités concernées dès le début de nos travaux. Ces documents, qui mettent en évidence une démarche d'ensemble, nous ont permis de déterminer la qualité des outils de gestion que les M/O utilisent pour cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère des Services gouvernementaux, le Centre de services partagés du Québec et Services Québec ont pris des moyens pour que la façon de répartir le travail afférent aux ressources informationnelles soit la plus économique possible.

Critères d'évaluation

- Les rôles et responsabilités du MSG, du CSPQ et de Services Québec sont définis clairement et ceux-ci agissent de façon concertée et cohérente.
- Le MSG élabore et propose au Conseil du trésor une stratégie en matière de gestion des ressources informationnelles. Cette stratégie traite notamment de la répartition du travail afférent à ces ressources en fonction des éléments suivants:
  - les balises à respecter;
  - le besoin de main-d'œuvre, la disponibilité de celle-ci ainsi que son affectation;
  - les différentes options possibles, les facteurs qui les favorisent et les risques qu'elles comportent;
  - les problèmes observés ainsi que les solutions d'ensemble ou particulières qui peuvent les résoudre;
  - les moyens privilégiés pour atteindre l'objectif relatif à l'économie, y compris la formulation éventuelle de recommandations au gouvernement;
  - la démarche suggérée aux ministères et organismes pour leur permettre de répartir le travail de la façon la plus économique possible;
  - les modalités de la reddition de comptes effectuée à cet égard par les ministères et organismes.
- Le CSPQ fournit ou rend accessibles les biens et les services administratifs dont les entités ont besoin afin de rationaliser et d'optimiser, à l'échelle gouvernementale, les activités relevant de ce secteur.
- Services Québec voit à une utilisation optimale des technologies de l'information dans la prestation des services publics.

Objectif de vérification

Évaluer si les ministères et organismes possèdent les outils de gestion nécessaires pour déterminer le besoin de main-d'œuvre au regard des RI et la disponibilité de cette dernière, cerner la façon la plus économique possible de répartir le travail et affecter la main-d'œuvre de manière adéquate.

Critères d'évaluation

- Les ministères et organismes disposent d'un portefeuille consacré aux investissements dans le domaine des technologies de l'information et des communications électroniques. Ce portefeuille est mis à jour en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs. Il présente les investissements jugés pertinents en raison de leur nécessité, de leur intérêt ou de leur rentabilité et fournit l'information suivante:
  - la liste des éléments susceptibles d'influencer les décisions par rapport aux investissements envisagés;
  - la description et la catégorisation des nouveaux projets, de ceux en cours et des activités récurrentes ainsi que la définition du besoin de main-d'œuvre, du point de vue tant du nombre de personnes que de leur compétence;
  - la priorisation des investissements en fonction de critères pondérés;
  - les décisions prises au regard de chaque investissement et les motifs à la base de chacune d'elles.

- Les ministères et organismes disposent d'un plan de main-d'œuvre lié aux ressources informationnelles, qui est cohérent avec les orientations stratégiques qui s'appliquent et leur portefeuille d'investissement. Ce plan est mis à jour en temps opportun, entre autres à la suite de décisions ou d'événements significatifs. Un tel document, qui vise notamment à ce que le travail soit réparti de la façon la plus économique possible, comporte les sujets suivants :
  - les éléments susceptibles d'influencer les décisions par rapport à la planification de la main-d'œuvre, dont les champs d'activité de cette dernière et un historique d'au moins cinq ans relativement à son affectation dans les projets et les activités récurrentes ;
  - le portrait actuel de la main-d'œuvre, soit les personnes qui composent l'effectif et celles qui viennent de l'extérieur de l'entité, et de sa compétence ;
  - le besoin de main-d'œuvre, tant du point de vue du nombre de personnes que de celui de leur compétence, aux fins des projets à l'étude ou autorisés ainsi que des activités récurrentes ;
  - les écarts observés entre le besoin de main-d'œuvre et la disponibilité de celle-ci, l'analyse de la situation et la description de l'option que l'on veut retenir ;
  - la stratégie qui s'impose pour mettre en œuvre l'option choisie, y compris les activités qu'elle implique quant aux ressources humaines de l'entité (dotation, formation, etc.) et aux marchés publics (élaboration de cahiers des charges, par exemple), ainsi que l'échéancier ;
  - les décisions prises à l'égard de la planification de la main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune d'elles.
- Les ministères et organismes planifient précisément la main-d'œuvre nécessaire à leurs projets et à leurs activités récurrentes. Le plan d'affectation est mis à jour en temps opportun, notamment à la suite de décisions ou d'événements significatifs. Ce plan inclut pour chaque projet ou activité récurrente :
  - les facteurs susceptibles d'influencer sa réalisation ;
  - la description de la main-d'œuvre nécessaire ;
  - les écarts entre la main-d'œuvre requise et celle prévue dans le plan de main-d'œuvre lié aux ressources informationnelles ;
  - les décisions prises au regard de l'affectation de la main-d'œuvre et les motifs à la base de chacune.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Chapitre

5

Matières résiduelles

Vérification menée auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et de la Société québécoise de récupération et de recyclage

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
RECOMMANDATIONS	5.16
VUE D'ENSEMBLE	5.18
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.36
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Surveillance et contrôle des activités de récupération et d'élimination	5.41
Connaissance du secteur	5.43
Capacité et besoins d'élimination	5.55
Activités d'inspection	5.66
Évaluation du processus d'inspection	5.101
Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008	
Contexte	5.105
Planification	5.110
Actions prévues	5.123
Suivi et reddition de comptes	5.149
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Glossaire	
Annexe 3 – Processus de production et de traitement des matières résiduelles	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Serge Giguère
Directeur de vérification

Maryse Fournier
François Lachapelle
Guy Laflamme
Daniel Rancourt

Sigles utilisés dans ce chapitre

MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
PGMR	Plan de gestion des matières résiduelles

FAITS SAILLANTS

5.1 Notre consommation sans cesse croissante a une incidence sur la quantité de matières résiduelles générées. C'est particulièrement leur élimination qui amène son lot de préoccupations. Afin d'atténuer les problèmes qui y sont liés, il est essentiel d'agir simultanément sur différents fronts. D'une part, il faut faire une gestion sécuritaire des matières résiduelles pour diminuer les risques ayant trait à leur élimination. D'autre part, il est tout aussi important de trouver des moyens de mettre en valeur ces matières ou d'en réduire la quantité à la source.

5.2 Nos travaux de vérification ont porté sur ces deux volets. D'abord, nous avons examiné les activités de surveillance et de contrôle exercées par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) quant au respect des règles et des normes en vigueur dans le secteur de la récupération et de l'élimination. Ensuite, nous avons fait le point sur la mise en œuvre de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 étant donné que celle-ci, qui arrivera à échéance dans deux ans, constitue la toile de fond de la gestion des matières résiduelles. Ce deuxième volet concerne tant le MDDEP que RECYC-QUÉBEC[1]. Nos travaux se sont échelonnés de septembre 2005 à juin 2006.

5.3 En ce qui concerne le premier volet, le ministère ne peut actuellement exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles. Son degré de connaissance du secteur, la gestion de la capacité et des besoins d'élimination, la planification et la documentation afférente au travail d'inspection de même que le traitement des cas de non-conformité sont les principaux éléments qui commandent des améliorations.

5.4 Sous leur forme actuelle, les données que le ministère possède ne fournissent pas un portrait global des différents lieux d'élimination pour lesquels les exploitants détiennent des certificats d'autorisation ou des permis d'exploitation. Il ne peut donc catégoriser ces lieux selon les risques qu'ils représentent et établir la stratégie d'intervention la plus efficace possible en fonction des ressources disponibles. Le ministère aurait aussi avantage à améliorer ses moyens et ses outils lui permettant de maintenir une bonne connaissance des lieux d'élimination fermés et de détecter les activités illicites.

5.5 Il est aussi important d'assurer une adéquation entre la capacité d'élimination future et les besoins prévus. Pour que les projets franchissent toutes les étapes menant à l'établissement ou à l'agrandissement d'un lieu d'élimination, il faut en moyenne six ans – trois ans dans les cas les plus rapides. C'est donc dire qu'un suivi rigoureux des lieux d'élimination en voie d'atteindre la capacité autorisée doit être réalisé afin d'éviter les situations d'urgence. Dans les faits, 21 lieux d'enfouissement sanitaire atteindront leur capacité autorisée dans les cinq prochaines années; au 1er avril 2006, aucune démarche devant conduire à la mise en place d'une solution n'avait été entreprise pour 11 de ces lieux.

1. Pour désigner la Société québécoise de récupération et de recyclage, nous utilisons dans le texte le nom de « RECYC-QUÉBEC ».

5.6 Par ailleurs, la planification globale des activités d'inspection au ministère ne permet pas de faire une couverture adéquate des lieux d'élimination. Le nombre de lieux visités, le choix de ceux-ci ainsi que la fréquence des inspections varient beaucoup d'un lieu à l'autre et d'une région à l'autre. En outre, une forte proportion des dépôts en tranchée n'ont pas fait l'objet d'inspections sur une période de trois ans.

5.7 Notre analyse des dossiers d'inspection nous a permis de noter que la documentation relative à plusieurs de ceux-ci est insuffisante; par conséquent, le ministère ne peut dégager un portrait précis quant au degré de conformité des lieux avec la réglementation. En fait, même si les inspecteurs se rendent sur place pour procéder à une inspection courante, c'est une minorité des rapports d'inspection vérifiés qui traitent de la plupart des exigences réglementaires. Le ministère ne peut conclure si l'absence d'information s'explique par une situation jugée conforme lors de l'inspection ou par une omission dans la procédure d'inspection. Le secteur des matières dangereuses résiduelles compte cependant sur un meilleur encadrement à cet égard et les rapports d'inspection produits abordent généralement l'ensemble des exigences mentionnées.

5.8 Enfin, lorsque des pratiques qui vont à l'encontre des règles sont constatées, les irrégularités observées ne sont pas toujours signifiées et les motifs à la base de cette décision sont insuffisamment justifiés. De plus, le suivi des avis d'infraction doit être amélioré.

5.9 Le MDDEP se livre présentement à une réflexion portant sur son processus d'inspection. Au moment de terminer nos travaux, il n'était pas possible d'évaluer dans quelle mesure les efforts actuels permettront d'améliorer la situation.

5.10 Pour ce qui est du deuxième volet de notre vérification, nous avons constaté que la plupart des actions prévues dans la politique ont été accomplies en tout ou en partie depuis son entrée en vigueur. Nous notons une amélioration de la situation à l'égard de la récupération des matières résiduelles. Toutefois, la progression est lente et il y a des risques importants que les résultats attendus à la fin de la période ne soient pas au rendez-vous. Afin d'apporter un éclairage additionnel quant à la situation, nous avons analysé la planification des actions liées à la politique, le degré de réalisation de ces actions de même que le suivi qui a été fait des résultats obtenus.

5.11 Le plan d'action intégré dans la politique n'a pas été mis à jour depuis son élaboration en 1998, même si le contexte a évolué depuis ce temps. En outre, des éléments importants sont absents de ce plan. C'est le cas notamment des objectifs à long terme qui ne sont pas accompagnés d'objectifs intermédiaires. Il s'avère donc difficile de porter un jugement éclairé sur l'évolution de la situation et d'ajuster les efforts au moment opportun. Les priorités, les échéances et les ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre des actions sont d'autres éléments qui devront être mieux définis dans le futur.

5.12 La mise à jour du cadre réglementaire illustre bien l'importance d'établir des priorités et des échéances claires et réalistes. Puisque cette mise à jour constitue un point majeur sur lequel plusieurs actions reposent, il était important que ce sujet fasse partie des priorités. La plupart des règlements liés à la politique ont été mis en vigueur plus de six ans après l'élaboration du plan d'action, ce qui diminue la capacité d'atteindre les objectifs avant la fin de la période couverte par la politique.

5.13 Les plans de gestion des matières résiduelles (PGMR) s'avèrent une autre pièce maîtresse de la mise en œuvre de la politique. Malgré tout, seulement 15 p. cent des municipalités régionales[2] ont adopté leur plan dans les délais prescrits. Il est clair que ces retards ont eu un impact sur le rythme de progression des résultats vers les objectifs de la politique. Par ailleurs, la décision de RECYC-QUÉBEC de considérer les PGMR comme conformes à certaines exigences fixées par la *Loi sur la qualité de l'environnement* est parfois insuffisamment documentée. En outre, compte tenu de la qualité inégale des informations fournies dans les PGMR, il pourrait être difficile d'évaluer la progression et la performance de chacune des municipalités régionales.

5.14 D'autre part, les programmes d'aide se rapportant aux pneus hors d'usage ainsi qu'à la mise en valeur du verre sont généralement bien gérés. Dans l'ensemble, les programmes d'aide que nous avons examinés ont fait chacun l'objet d'une évaluation de la part de RECYC-QUÉBEC, mais les évaluations sont de qualité inégale. Par conséquent, il devient ardu d'expliquer le déséquilibre apparent entre l'importance des problèmes de certains secteurs et les efforts qui y sont consacrés. De plus, les décideurs sont privés d'informations essentielles pour établir les priorités en fonction des secteurs les plus névralgiques.

5.15 Au chapitre de la reddition de comptes, l'utilité des bilans produits sur une base bisannuelle est limitée pour le suivi de la mise en œuvre de la politique. D'abord, la fiabilité des données comprises dans les bilans suscite des doutes. Ensuite, ceux-ci ne font pas état du degré d'avancement des actions prévues dans la politique ainsi que de leur apport respectif à l'atteinte des objectifs. Enfin, le délai de production de ces bilans s'allonge.

RECOMMANDATIONS

5.16 Nous avons recommandé au ministère

Surveillance et contrôle des activités de récupération et d'élimination

Connaissance du secteur

- **de structurer et de tenir à jour l'information de gestion lui permettant d'avoir une connaissance complète des lieux où les exploitants gèrent des matières résiduelles, qu'ils soient en activité ou fermés;**

2. L'expression « municipalité régionale » désigne soit une municipalité régionale de comté, une communauté métropolitaine ou une municipalité locale exerçant certaines compétences d'une municipalité régionale de comté.

- de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie lui permettant de détecter plus efficacement les activités illicites;

Capacité et besoins d'élimination

- de s'assurer que des solutions relatives aux besoins futurs d'élimination sont retenues et mises en place en temps opportun;

Activités d'inspection

- de définir et de mettre en place une approche de gestion basée sur les risques pour ses activités d'inspection afin, notamment, de déterminer une fréquence optimale et d'allouer les ressources disponibles en conséquence;
- de mieux encadrer la réalisation des activités de surveillance et de contrôle à l'égard des aspects suivants:
  - la portée et l'étendue des travaux;
  - la documentation des dossiers;
  - la justification des décisions prises dans les cas de non-conformité;
  - le traitement des infractions constatées et leur suivi;

Évaluation du processus d'inspection

- de poursuivre la révision de ses processus;
- de se doter des outils de gestion nécessaires à la tenue à jour de l'information lui permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité et l'efficience de ses interventions.

Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008

Planification

5.17 Nous avons recommandé au ministère et à RECYC-QUÉBEC

- de mettre à jour le plan d'action devant mener à l'atteinte des objectifs de la politique;
- d'y préciser clairement les cibles à court et à moyen terme, les échéances, les actions à privilégier, les responsabilités des acteurs ainsi que les ressources que l'on entend y consacrer;

Actions prévues

- de renforcer le processus d'analyse des plans de gestion des matières résiduelles qui seront produits ou mis à jour à l'avenir, particulièrement en bonifiant la documentation qui l'accompagne;
- de faire une évaluation complète de l'ensemble des programmes mis en place;

Suivi et reddition de comptes

- **de compiler une information de gestion fiable sur la situation réelle et d'expliquer clairement les limites inhérentes aux données disponibles;**
- **d'améliorer les bilans de manière à rendre compte autant des actions et de leur efficacité que du degré d'atteinte des objectifs fixés;**
- **de diminuer le délai de production relatif aux documents de reddition de comptes.**

VUE D'ENSEMBLE

Préambule

5.18 Notre consommation sans cesse croissante ainsi que les résidus qui en découlent ont une incidence sur l'environnement, notamment à cause du gaspillage des ressources naturelles et de la pollution. À cet égard, selon Statistique Canada, les ménages québécois produisaient 466 kilogrammes de matières résiduelles par habitant en 2002. Par rapport aux autres provinces canadiennes, le Québec occupait la première place.

L'utilisation de l'expression « matières résiduelles » est assez récente. Ce n'est que vers la fin des années 90 que l'on a remplacé progressivement « déchets » par « matières résiduelles », de façon à faire ressortir davantage le potentiel de mise en valeur de ces ressources.

L'élimination des matières résiduelles amène son lot de préoccupations.

5.19 C'est particulièrement l'élimination des matières résiduelles qui amène son lot de préoccupations. Leur enfouissement entraîne des risques pour l'environnement et pour la santé s'il n'est pas fait de manière sécuritaire. Les principaux risques sont les suivants: l'écoulement de lixiviat[3] qui peut occasionner la contamination des nappes d'eau souterraines et la détérioration de la qualité des sols et de l'eau de surface; la diffusion de biogaz; la pollution par des métaux lourds et des matières organiques; les risques d'incendie. En ce qui concerne l'incinération des matières résiduelles, les effets potentiels sont liés à la pollution atmosphérique et à la production de cendres dans lesquelles on trouve des polluants.

5.20 Les préoccupations d'ordre social sont elles aussi omniprésentes. Il suffit de penser aux nombreuses objections formulées par les citoyens lorsqu'il y a des demandes portant sur l'agrandissement de lieux d'enfouissement ou l'ouverture de nouveaux lieux. La population est de plus en plus consciente des problèmes potentiels associés à l'élimination des matières résiduelles et s'oppose davantage à la pollution visuelle, olfactive et sonore qui en découle.

3. Le lecteur trouvera une définition des termes techniques à l'annexe 2.

5.21 Au point de vue économique, le *Bilan 2004 de la gestion des matières résiduelles au Québec* fait état d'un chiffre d'affaires estimé à 1,8 milliard de dollars pour le secteur des matières résiduelles, dont 1,2 milliard proviendrait des activités de récupération et de recyclage. À ce chapitre, des questions importantes se posent. Ainsi, les activités de récupération contribuent à diminuer les problèmes relatifs à l'enfouissement et à l'incinération. Toutefois, étant donné que les coûts de l'élimination demeurent bien inférieurs à ceux de la récupération, il s'avère tentant de retenir la solution la plus économique à court terme. En effet, selon les études consultées, les coûts à la tonne de la collecte des ordures et de leur élimination seraient au bas mot deux fois moins élevés que ceux de la collecte sélective et du traitement qui s'ensuit.

Gérer de façon sécuritaire et mettre en valeur les matières résiduelles : des actions essentielles.

5.22 Afin d'atténuer les problèmes liés aux matières résiduelles, il est essentiel d'agir simultanément sur différents fronts. D'une part, il faut faire une gestion sécuritaire de ces matières pour diminuer les risques ayant trait à leur élimination. D'autre part, il est tout aussi important de trouver des moyens de mettre en valeur les matières résiduelles ou d'en réduire la quantité à la source par une révision des modes de consommation ou une meilleure conception des produits et des emballages[4].

État de situation

5.23 La Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 est à la base des actions dans le domaine. Afin de permettre au lecteur de mieux comprendre ce qui suit, nous dressons dans le tableau 1 le bilan des matières résiduelles générées, éliminées et récupérées depuis 1994.

4. Le lecteur trouvera à l'annexe 3 le processus de production et de traitement des matières résiduelles.

TABLEAU 1

MATIÈRES RÉSIDUELLES DE 1994 À 2004*

	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Matières générées (en tonnes métriques)	7003000	8312000	8888000	10721000	11281000	11388000
Matières éliminées (en tonnes métriques)	5029000	5327000	5537000	6908000	6510000	6454000
Matières récupérées (en tonnes métriques)	1974000	2985000	3351000	3813000	4771000	4934000
Taux de récupération						
– Par rapport au total des matières générées	28	36	38	36	42	43
– Par rapport au potentiel de valorisation**	33	42	44	39	47	49
Population	7275000	7208884	7334094	7372448	7455208	7547728
Taux par habitant						
– Matières générées	0,96	1,15	1,21	1,46	1,51	1,51
– Matières éliminées	0,69	0,74	0,75	0,94	0,87	0,86
– Matières récupérées	0,27	0,41	0,46	0,52	0,64	0,65

* Les chiffres présentés excluent les données ayant trait aux boues municipales.

** Le potentiel de valorisation représente la part des matières résiduelles générées qui peut être mise en valeur.

Source : RECYC-QUÉBEC.

5.24 Il y a de plus en plus de matières résiduelles générées; l'augmentation est de 63 p. cent entre 1994 et 2004. On ne peut expliquer ce fait uniquement par l'accroissement de la population québécoise, puisque le taux de celui-ci est de 4 p. cent pour la même période. De fait, la plus grande part de l'augmentation est due à la croissance substantielle du taux de matières générées par personne, soit 57 p. cent. Sur cette période de 10 ans, il en résulte que les matières éliminées ont augmenté malgré une forte hausse des matières récupérées, comme nous le montrons dans le tableau 1.

5.25 Le tableau 2, quant à lui, montre la provenance des matières résiduelles en 2004 pour chacun des secteurs d'activité ainsi que leur performance par rapport aux objectifs de la politique. Les secteurs concernés sont le secteur municipal, celui des industries, des commerces et des institutions ainsi que celui de la construction, de la rénovation et de la démolition.

TABLEAU 2

PERFORMANCE DES SECTEURS D'ACTIVITÉ EN 2004 (en tonnes métriques)

Secteur	Matières générées	Potentiel de valorisation des matières générées	Matières récupérées	Taux de récupération par rapport au potentiel de valorisation	Objectif de récupération (en pourcentage)
Municipal	3609000	3002000	705000	23	60
Industries, commerces et institutions	4270000	3856000	2239000	58	80
Construction, rénovation et démolition	3509000	3188000	1990000	62	60
Total	**11388000**	**10046000**	**4934000**	**49**	**65**

Source : RECYC-QUÉBEC.

5.26 Les matières résiduelles générées sont dirigées vers différents types d'installations pour leur récupération ou leur élimination. Le tableau 3 présente la répartition en 2004 de ces installations de récupération et d'élimination.

TABLEAU 3

RÉPARTITION DES INSTALLATIONS DE RÉCUPÉRATION ET D'ÉLIMINATION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES (en 2004)

Récupération		Élimination			
Type d'installations	Nombre d'installations	Type d'installations	Nombre d'installations	Quantité éliminée	
				Tonnes métriques	%
Récupérateur	232	Lieu d'enfouissement sanitaire	64	5 269 000	82
Centre de tri	34	Dépôt de matériaux secs	57	852 000	13
Installation de compostage	37	Incinérateur	3	222 000	3
Récupérateur-recycleur	146	Dépôt en tranchée	276	111 000	2
Recycleur	66	**Total**	**400**	**6 454 000**	**100**
Total	**515**				

Source : RECYC-QUÉBEC.

Rôles et responsabilités

Une gestion efficace des matières résiduelles présuppose un partage des responsabilités.

5.27 Une gestion efficace des matières résiduelles présuppose un partage des responsabilités entre plusieurs acteurs tant gouvernementaux que non gouvernementaux et un engagement soutenu de chacun d'eux. Le MDDEP, RECYC-QUÉBEC, les municipalités régionales ainsi que les municipalités sont des intervenants de premier plan. Les paragraphes ci-dessous exposent en quoi consistent leurs rôles et leurs responsabilités.

5.28 D'autres acteurs sont également interpellés, dont les citoyens et les entreprises. Parmi ces dernières, on compte des industries, des commerces, des institutions ainsi que des établissements du secteur de la construction, de la rénovation et de la démolition. Il y a aussi les entreprises d'économie sociale, les récupérateurs, les recycleurs, les lieux d'élimination, les centres de tri, les ressourceries, les installations de compostage et les écocentres qui ont un rôle tout aussi important dans le domaine.

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

5.29 La mission du MDDEP est d'assurer la protection de l'environnement et des écosystèmes naturels pour contribuer au bien-être des générations actuelles et futures. La gestion des matières résiduelles fait partie des domaines dans lesquels il exerce son activité.

5.30 Ses trois axes prioritaires d'intervention sont l'élaboration de lois, de règlements, de politiques et de programmes, l'application du cadre réglementaire et, enfin, la connaissance et le suivi de l'état de l'environnement. Plus précisément, en ce qui a trait à l'application du cadre réglementaire, le ministère évalue l'acceptabilité

environnementale des activités et des projets assujettis aux lois et règlements. Il délivre des certificats d'autorisation ou encore des permis aux exploitants du secteur des matières résiduelles; ces documents visent à encadrer les activités qui sont susceptibles d'avoir des incidences environnementales. Il vérifie également la conformité environnementale des activités pouvant causer un préjudice à l'environnement, il effectue des travaux de surveillance et de contrôle sur le terrain et il procède à des enquêtes pouvant mener à des poursuites pénales si les correctifs ne sont pas apportés. Enfin, il partage la responsabilité de la mise en œuvre de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 avec RECYC-QUÉBEC.

RECYC-QUÉBEC

5.31 RECYC-QUÉBEC a été créée en 1990 par le gouvernement du Québec lors de l'adoption de la *Loi sur la Société québécoise de récupération et de recyclage*. Cette société a pour mission de promouvoir, de développer et de favoriser la réduction, le réemploi, la récupération et le recyclage de contenants, d'emballages, de matières ou de produits ainsi que leur valorisation dans une perspective de conservation des ressources. Jouant un rôle clé dans la coordination et le suivi des actions visant à augmenter les quantités de matières récupérées au Québec, cette société relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

5.32 Pour réaliser ses activités, RECYC-QUÉBEC a disposé en 2005-2006 de revenus s'élevant à 36,8 millions de dollars. Elle a consacré environ 28 millions à des programmes d'aide financière destinés principalement à la gestion des pneus hors d'usage, au plan de gestion des matières résiduelles et aux entreprises d'économie sociale. La différence est constituée des frais de fonctionnement et des surplus.

5.33 La politique confère à RECYC-QUÉBEC certaines responsabilités bien précises:

- collaborer à la mise sur pied des organismes industriels, de récupération et de valorisation, qui doivent être agréés par RECYC-QUÉBEC, et veiller au suivi des ententes conclues avec ces organismes;
- développer et gérer un système de connaissances permettant de vérifier l'atteinte de l'objectif global et des objectifs sectoriels de récupération des matières résiduelles;
- administrer tout programme de soutien financier à la demande du ministre ou du gouvernement;
- favoriser le développement de marchés pour les matières secondaires en partenariat avec les secteurs industriels concernés;
- offrir à toute municipalité régionale, régie ou tout autre organisme mandaté par les municipalités des services-conseils pour l'élaboration des plans de gestion des matières résiduelles.

Municipalités régionales et municipalités

5.34 Les municipalités régionales ainsi que l'ensemble des municipalités qui les composent ont la responsabilité d'élaborer et de soumettre au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs un plan de gestion des matières résiduelles générées sur leur territoire. Elles sont également appelées à déterminer les lieux propices à l'installation d'équipements municipaux ou régionaux de gestion des résidus et à gérer, à exploiter ou à confier à des sous-traitants les services de collecte, de transport et de traitement des résidus.

5.35 Par ailleurs, une compilation des données concernant l'exercice financier 2004 des municipalités indique des dépenses de fonctionnement pour la gestion des matières résiduelles à hauteur de 458 millions de dollars. Selon cette compilation, la part consacrée à la collecte et au traitement des matières résiduelles destinées à l'élimination, y compris les matériaux secs, s'élevait alors à 373 millions et celle ayant trait à la collecte et au traitement des matières récupérées atteignait 85 millions de dollars.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

5.36 La présente vérification a porté sur les activités du gouvernement à l'égard de la récupération et de l'élimination des matières résiduelles.

5.37 D'abord, nous avons examiné les activités de surveillance et de contrôle relatives aux secteurs de la récupération et de l'élimination des matières résiduelles exercées par le MDDEP, notamment les activités d'inspection quant au respect des règles et des normes en vigueur. Nos travaux se sont appliqués d'emblée aux matières résiduelles incluses dans la politique. En plus, nous nous sommes intéressés aux matières dangereuses résiduelles qui sont considérées dans le Règlement sur les matières dangereuses.

5.38 Ensuite, nous avons fait le point sur la mise en œuvre de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 étant donné que celle-ci, qui arrivera à échéance dans deux ans, constitue la toile de fond de la gestion des matières résiduelles et encadre les activités de plusieurs acteurs.

5.39 Nos travaux ont été réalisés auprès du MDDEP et de RECYC-QUÉBEC. Des entrevues ont été menées et des analyses ont été effectuées dans les directions centrales du ministère ainsi que chez RECYC-QUÉBEC. Nous avons également vérifié la façon dont sont accomplies les activités de surveillance et de contrôle du ministère dans sept régions.

5.40 Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat. Nos travaux se sont échelonnés de septembre 2005 à juin 2006. Ils visaient principalement les activités réalisées durant la période du 1er avril 2003 au 31 mars 2006. Cependant, certains commentaires se rapportent à des situations antérieures.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Surveillance et contrôle des activités de récupération et d'élimination

5.41 Les activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles assujetties aux lois et aux règlements doivent faire l'objet d'une surveillance et d'un contrôle ministériel efficace et efficient, afin de minimiser les risques liés à l'environnement et à la santé. Les décrets fixant les conditions particulières, les certificats d'autorisation, les permis délivrés ainsi que la réglementation en vigueur servent de balises à ces activités. Nous pouvons mentionner le Règlement sur les déchets solides, le nouveau Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles, le Règlement sur les matières dangereuses sans oublier la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

5.42 Nos travaux nous ont permis de constater que le processus actuel de surveillance et de contrôle des activités de récupération et d'élimination du MDDEP commande des améliorations à certains égards. Celles-ci portent sur son degré de connaissance du secteur, sur la gestion de la capacité et des besoins d'élimination, sur la planification et la documentation afférente au travail d'inspection de même que sur le traitement des cas de non-conformité. Compte tenu de ces éléments, le ministère ne peut actuellement exercer une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles.

Connaissance du secteur

5.43 La tâche d'assurer la surveillance et le contrôle des activités d'élimination et de récupération est considérable et les ressources permettant de la mener à bien ne sont pas illimitées. Le MDDEP doit donc avoir une bonne connaissance du secteur afin d'évaluer les risques pour l'environnement et la santé associés aux matières résiduelles et d'orienter ses efforts en conséquence.

Connaissance générale du secteur relativement bonne.

5.44 Pour maintenir sa connaissance du secteur des matières résiduelles, le ministère effectue notamment une veille technologique et scientifique lors de l'élaboration des lois et des règlements. Il possède aussi plusieurs moyens de se renseigner sur les préoccupations et les intérêts des citoyens et de les prendre en compte : les séances du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, les consultations réalisées sur les projets de règlement, le traitement des plaintes, les interventions des groupes de pression, les connaissances acquises par les directions régionales. Il est donc en mesure de maintenir une connaissance générale relativement bonne du secteur.

5.45 Il s'avère tout aussi important que le ministère dispose d'une information suffisante par rapport aux lieux autorisés où l'on gère des matières résiduelles, c'est-à-dire ceux pour lesquels les exploitants détiennent des certificats d'autorisation ou des permis d'exploitation. Cette information, essentielle pour déterminer le degré de risque des lieux autorisés, porte notamment sur la nature

même des activités menées par l'exploitant, l'historique de la conformité de ses activités, les incidences sociales liées au lieu d'implantation et la fragilité des écosystèmes qui entourent ce lieu. De plus, il doit se doter d'outils favorisant le suivi des lieux d'élimination fermés et le repérage des exploitants exerçant des activités illicites afin de pouvoir intervenir au moment opportun.

5.46 Malgré les efforts déployés par le ministère à ces égards, les actions qui y sont associées nécessiteraient d'être intensifiées, ce qui permettrait d'assurer une meilleure gestion des risques.

Information relative aux lieux autorisés

5.47 Nous avons examiné l'information concernant les exploitants qui gèrent des lieux d'élimination. Pour ce type de lieux, le ministère dispose de différentes sources d'information qu'il peut utiliser. D'une part, les dossiers physiques d'analyse et d'inspection renferment, entre autres, les autorisations délivrées, les rapports d'inspection, les échanges de correspondance avec l'exploitant ainsi que la documentation fournie par ce dernier. D'autre part, le système informatisé d'aide à la gestion contient la date et la nature des interventions réalisées ainsi que la mention de certains documents remis par le MDDEP, tels que les avis d'infraction.

5.48 Le ministère dispose également d'un document synthèse dans lequel sont compilées des données portant sur les lieux d'enfouissement sanitaire et sur les dépôts de matériaux secs autorisés et en exploitation au Québec. Ce document renseigne essentiellement sur leur durée de vie utile. Toutefois, cet outil ne considère pas les dépôts en tranchée ni les incinérateurs.

Pas de portrait global des lieux d'élimination.

5.49 Sous leur forme actuelle, ces données ne fournissent pas un portrait global des différents lieux d'élimination. Premièrement, les données disponibles sont soit réparties dans différents documents, soit consignées uniquement dans les dossiers d'analyse ou d'inspection. Il s'avère donc très difficile d'assembler toutes les informations pertinentes concernant un lieu. Ces informations non réunies mais pourtant essentielles pour l'analyse du risque portent notamment sur les caractéristiques de son emplacement, les particularités des écosystèmes qui l'entourent ou encore la qualité de la gestion du lieu. Deuxièmement, comme nous l'expliquons plus loin, le fait que des lieux soient rarement visités et que les infractions ne soient pas toutes signifiées par écrit prive le ministère d'informations importantes.

5.50 En l'absence d'une connaissance complète des lieux d'élimination à surveiller, le MDDEP ne peut les catégoriser selon le degré de risque relatif que représente chacun. Ainsi, il ne peut établir la stratégie d'intervention la plus efficace possible en fonction des ressources disponibles, notamment à l'égard de la fréquence des visites et du choix des lieux à inspecter.

Connaissance des lieux d'élimination fermés ou des activités illicites

5.51 Le MDDEP aurait aussi avantage à améliorer ses moyens et ses outils lui permettant de maintenir une bonne connaissance des lieux d'élimination fermés et de détecter les activités illicites, c'est-à-dire celles pour lesquelles les exploitants ne détiennent pas les autorisations nécessaires. Dans le passé, le ministère a eu des indices selon lesquels il pouvait y avoir des problèmes à ces égards. Par exemple, une étude réalisée par le MDDEP et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune au milieu des années 90 estimait qu'il pouvait y avoir entre 600 et 1 500 lieux considérés comme illicites sur le territoire public. Nous nous serions attendus à ce que le MDDEP s'assure qu'une suite soit donnée à une telle information afin de mesurer l'ampleur du problème, d'approfondir les situations les plus à risques et de tenir à jour une liste des lieux problématiques et des incidences y afférentes. Toutefois, cela n'a pas été le cas.

5.52 De même, un inventaire des lieux d'élimination désaffectés et abandonnés qui représentent un risque environnemental a été réalisé en 2005. Cependant, même si 168 lieux ont pu être recensés, l'exercice ne permet pas de décrire l'état précis de la situation. Par exemple, on ne connaît pas toujours leur emplacement exact et on ne donne pas de détails sur le degré de gravité du risque environnemental.

5.53 Pour ce qui est des exploitants tenus de se procurer des autorisations mais qui ne le font pas, les moyens que possède le MDDEP de repérer leurs activités illicites sont plutôt limités. Entre autres, il s'appuie sur les plaintes reçues et favorise la sensibilisation des exploitants ainsi que la diffusion d'information au regard des exigences légales auxquelles ils sont soumis. Cette information est transmise notamment lors de colloques ou de conférences, au moment de l'élaboration de lois et règlements ou encore lors de visites d'inspection.

5.54 **Nous avons recommandé au ministère**

- **de structurer et de tenir à jour l'information de gestion lui permettant d'avoir une connaissance complète des lieux où les exploitants gèrent des matières résiduelles, qu'ils soient en activité ou fermés;**
- **de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie lui permettant de détecter plus efficacement les activités illicites.**

Capacité et besoins d'élimination

5.55 Parmi les éléments liés à la gestion des matières résiduelles, un de ceux qui soulèvent le plus de préoccupations a trait à l'adéquation entre la capacité d'élimination future et les besoins prévus. En effet, malgré tous les efforts consentis pour augmenter la récupération des matières résiduelles, il en reste encore une grande quantité qui doit être acheminée vers les lieux d'élimination.

5.56 Ces lieux sont soumis à des exigences de construction et d'exploitation strictes. Ils font également l'objet, au préalable, d'un processus d'évaluation qui inclut plusieurs étapes; par exemple, une de ces étapes consiste, pour l'exploitant, à procéder à une étude d'impact, tandis qu'une autre conduit à une consultation auprès du public. Compte tenu des délais liés aux différentes étapes, l'établissement ou l'agrandissement de ces lieux peut donc s'échelonner sur plusieurs années. D'ailleurs, la compilation des 10 derniers projets de lieux d'enfouissement sanitaire ayant franchi l'ensemble des étapes montre un délai moyen d'environ six ans, de l'avis de projet jusqu'au décret qui fait état de la décision gouvernementale. Dans les cas les plus rapides, les délais sont d'à peu près trois ans. Après la sanction du décret, le MDDEP délivre le certificat d'autorisation qui permettra ensuite à l'exploitant d'amorcer les travaux autorisés.

5.57 Un suivi rigoureux des lieux d'élimination en voie d'atteindre la capacité autorisée doit donc être fait en temps opportun afin d'éviter les situations d'urgence. Le ministère suit la capacité résiduelle autorisée de chacun des lieux d'enfouissement sanitaire ainsi que des dépôts de matériaux secs en exploitation. En mettant cette information en relation avec la quantité de résidus reçus annuellement, il lui est possible d'estimer la durée de vie utile restante de ces lieux.

5.58 À partir des données du MDDEP, nous avons inventorié les lieux d'enfouissement sanitaire dont la durée de vie utile est inférieure à cinq ans et le volume annuel de matières résiduelles qu'ils traitent (tableau 4). Nous précisons également dans ce tableau si l'on a retenu ou non une solution à leur égard.

TABLEAU 4

LIEUX D'ENFOUISSEMENT SANITAIRE AYANT UNE DURÉE DE VIE UTILE INFÉRIEURE À CINQ ANS (au 1er avril 2006)

	Nombre	Volume annuel (en tonnes)	Lieux pour lesquels il y a une solution	Lieux pour lesquels il y a une solution, mais les délais sont courts	Lieux pour lesquels il n'y a aucune solution	
Durée de vie					Nombre	Volume annuel (en tonnes)
Moins de 1 an	6	730 700	4	1	1	16 500
1 à 2 ans	2	9 000	–	2	–	–
2 à 3 ans	4	1 359 286	–	2	2	1 304 000
3 à 4 ans	5	279 314	1	–	4	240 200
4 à 5 ans	4	1 427 051	–	–	4	1 427 051
Total	**21**	**3 805 351**	**5**	**5**	**11**	**2 987 751**

5.59 Dans les faits, 21 lieux d'enfouissement sanitaire atteindront la capacité autorisée dans les cinq prochaines années; au 1er avril 2006, aucune démarche devant conduire à la mise en place d'une solution pour 11 de ces lieux n'avait été entreprise. À titre d'exemple, une démarche peut se concrétiser par l'obtention d'un avis de projet découlant d'une demande d'agrandissement d'un lieu. Il y a 5 autres cas pour lesquels une telle démarche n'a pas été amorcée suffisamment tôt, compte tenu des délais inhérents cités précédemment.

5.60 En outre, cette analyse ne tient pas compte des exploitants qui ne pourront se conformer aux exigences plus sévères incluses dans le nouveau Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles pour janvier 2009, date butoir de mise aux normes. Par exemple, les exploitants de lieux d'enfouissement sanitaire devront respecter de nouvelles normes qui risquent d'être plus coûteuses; par conséquent, elles pourraient mener à la fermeture de certains de ces lieux. Quant aux dépôts en tranchée, ils sont maintenant soumis à des règles interdisant le brûlage de déchets. Malgré les effets positifs que cette exigence peut entraîner, elle contribuera à diminuer leur durée de vie utile. Pour leur part, ceux qui gèrent les dépôts de matériaux secs sont également contraints de satisfaire à de nouvelles exigences. Faute de quoi, ils devront aussi fermer leurs portes.

On risque de devoir adopter des solutions temporaires.

5.61 Certaines situations pourraient donc demander que l'on obtienne un décret d'urgence ou que l'on adopte une solution temporaire. De tels cas se sont produits dans le passé; on a alors mis en œuvre des mesures temporaires, comme prolonger l'exploitation d'un lieu d'élimination, transporter des déchets sur de longues distances ou permettre l'utilisation de dépôts en tranchée dans des endroits que les règles ne prévoyaient pas. Ces situations peuvent créer du mécontentement et augmenter les risques environnementaux.

5.62 Les raisons pour lesquelles on n'agit pas plus tôt peuvent être multiples. D'abord, le MDDEP mène certaines actions qui visent à sensibiliser l'exploitant au fait que la durée de vie du lieu d'élimination achève et qu'il y a des délais importants à considérer pour obtenir les autorisations nécessaires à la poursuite des activités. Toutefois, les moyens du MDDEP ne suffisent pas pour amener les parties concernées, que ce soit les entreprises privées ou le secteur municipal, à prendre les mesures qui s'imposent suffisamment tôt.

5.63 Ensuite, l'information permettant de déterminer les besoins futurs d'élimination ainsi que les écarts par rapport à la capacité actuelle, et ce, sur une base régionale, est incomplète. Une réflexion sur le sujet a été menée par un comité de travail du MDDEP en 2003. Le comité a été dissous en 2004; l'option retenue a été de s'en remettre aux PGMR élaborés par les municipalités régionales afin de trouver des solutions. Malheureusement, ce n'est pas un aspect qui a été suffisamment pris en compte lors de l'analyse des PGMR. En fait, les critères utilisés pour cette analyse portaient davantage sur les installations futures qui seront nécessaires pour récupérer et recycler que sur celles liées à la capacité d'éliminer les matières résiduelles en fonction des besoins prévus.

5.64 Enfin, on mise beaucoup sur l'atteinte des objectifs de la politique pour enregistrer une baisse importante des besoins d'enfouissement. Les résultats obtenus à ce jour montrent que cette baisse pourrait ne pas se produire au rythme souhaité.

5.65 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que des solutions relatives aux besoins futurs d'élimination sont retenues et mises en place en temps opportun.

Activités d'inspection

5.66 Pour surveiller la façon dont sont gérées les matières résiduelles, le MDDEP dispose de plus d'un moyen. L'un des principaux est l'inspection réalisée auprès des détenteurs de certificats d'autorisation ou de permis d'exploitation. Une telle inspection prend différentes formes. Elle peut être de nature courante afin de vérifier la conformité avec les exigences réglementaires ou elle peut répondre à un besoin particulier, par exemple s'assurer du bien-fondé d'une plainte ou des suites données à un avis d'infraction. Un autre moyen est l'analyse des données transmises par l'exploitant, le cas échéant. Ces moyens lui donnent la possibilité d'évaluer le degré de respect de la réglementation à laquelle les exploitants sont assujettis ainsi que des conditions particulières incluses dans les autorisations qu'il a accordées. Ils lui permettent aussi d'acquérir des connaissances essentielles sur les exploitants et de mettre à jour celles-ci.

5.67 Des améliorations sont nécessaires afin de maximiser l'utilité et la valeur ajoutée de ses travaux. En effet, la planification globale des activités d'inspection du ministère ne permet pas de faire une couverture adéquate des lieux autorisés. De plus, la documentation afférente au travail d'inspection est insuffisante dans plusieurs dossiers; par conséquent, le ministère ne peut dégager un portrait précis quant au degré de conformité des lieux avec la réglementation ainsi qu'avec les exigences particulières auxquelles ces lieux sont assujettis. Enfin, lorsque des infractions sont constatées, elles ne sont pas toujours signifiées ou leur suivi laisse parfois à désirer.

Planification globale

La planification ne repose pas sur une approche de gestion des risques.

5.68 La planification globale des travaux d'inspection constitue une étape cruciale si l'on veut faire les meilleurs choix possibles quant aux lieux à inspecter. Une telle planification doit reposer sur une approche de gestion des risques et être révisée périodiquement à la lumière des résultats obtenus. Ce n'est pas le cas actuellement.

5.69 À quelques exceptions près, il n'y a pas de lignes directrices relativement au nombre de visites à effectuer selon les types de lieux. En fait, des directives ministérielles ne sont communiquées que lorsqu'il y a des programmes nationaux d'inspection systématique, comme ce fut le cas pour les véhicules hors d'usage et les matières dangereuses résiduelles. Mis à part ces situations particulières, chaque direction régionale établit ses priorités selon son évaluation de la situation et les ressources qu'elle entend consacrer à la surveillance des lieux autorisés.

Fréquence

5.70 Nous avons analysé, à partir des données du MDDEP, la fréquence des inspections réalisées dans l'ensemble des lieux d'enfouissement sanitaire, des dépôts de matériaux secs et des dépôts en tranchée pour la période du 1er avril 2003 au 31 mars 2006, et ce, pour toutes les directions régionales.

La fréquence des inspections varie sans que les écarts soient justifiés.

5.71 Le nombre de lieux d'élimination visités, le choix de ceux-ci ainsi que la fréquence des inspections varient beaucoup d'un lieu à l'autre et d'une région à l'autre sans que les écarts soient justifiés. Le tableau 5 présente la fréquence des inspections réalisées les trois dernières années pour tous les lieux autorisés et en exploitation au mois de mars 2006.

TABLEAU 5

FRÉQUENCE DES INSPECTIONS SELON LES ANNÉES

	2003-2004		2004-2005		2005-2006	
Nombre d'inspections	**Nombre de lieux**	**%**	**Nombre de lieux**	**%**	**Nombre de lieux**	**%**
Aucune*	183	46	195	49	195	49
1	104	26	99	25	71	18
2	57	14	43	11	59	15
3	17	4	27	7	28	7
4	14	3	10	2	23	6
5	2	1	4	1	8	2
6	7	2	8	2	3	1
7 à 12	12	3	8	2	6	1
13 et plus	2	1	4	1	5	1
Total	**398**	**100**	**398**	**100**	**398**	**100**

* Les lieux d'élimination qui ne font pas l'objet d'inspections sont principalement des dépôts en tranchée.

5.72 Pour ce qui est du tableau 6, il montre la fréquence des inspections effectuées au cours de la période examinée, soit trois ans, pour chacun des types de lieux.

TABLEAU 6

FRÉQUENCE DES INSPECTIONS POUR LA PÉRIODE 2003-2006

	Lieux d'élimination (mars 2006)				
Nombre d'inspections	**Lieux d'enfouissement sanitaire**	**Dépôts de matériaux secs**	**Dépôts en tranchée**	**Total**	**%**
Aucune	–	5	119	124	31
1 à 3	6	18	94	118	29
4 à 6	16	13	54	83	21
7 à 9	17	9	12	38	10
10 à 12	5	6	1	12	3
13 à 15	5	3	–	8	2
16 à 18	3	–	–	3	1
19 à 36	6	2	–	8	2
37 et plus	2	2	–	4	1
Total	**60**	**58**	**280**	**398**	**100**
Quantité éliminée en 2004 (en tonnes métriques)	**5 269 000**	**852 000**	**111 900**		

Activités d'inspection

5.66 Pour surveiller la façon dont sont gérées les matières résiduelles, le MDDEP dispose de plus d'un moyen. L'un des principaux est l'inspection réalisée auprès des détenteurs de certificats d'autorisation ou de permis d'exploitation. Une telle inspection prend différentes formes. Elle peut être de nature courante afin de vérifier la conformité avec les exigences réglementaires ou elle peut répondre à un besoin particulier, par exemple s'assurer du bien-fondé d'une plainte ou des suites données à un avis d'infraction. Un autre moyen est l'analyse des données transmises par l'exploitant, le cas échéant. Ces moyens lui donnent la possibilité d'évaluer le degré de respect de la réglementation à laquelle les exploitants sont assujettis ainsi que des conditions particulières incluses dans les autorisations qu'il a accordées. Ils lui permettent aussi d'acquérir des connaissances essentielles sur les exploitants et de mettre à jour celles-ci.

5.67 Des améliorations sont nécessaires afin de maximiser l'utilité et la valeur ajoutée de ses travaux. En effet, la planification globale des activités d'inspection du ministère ne permet pas de faire une couverture adéquate des lieux autorisés. De plus, la documentation afférente au travail d'inspection est insuffisante dans plusieurs dossiers; par conséquent, le ministère ne peut dégager un portrait précis quant au degré de conformité des lieux avec la réglementation ainsi qu'avec les exigences particulières auxquelles ces lieux sont assujettis. Enfin, lorsque des infractions sont constatées, elles ne sont pas toujours signifiées ou leur suivi laisse parfois à désirer.

Planification globale

La planification ne repose pas sur une approche de gestion des risques.

5.68 La planification globale des travaux d'inspection constitue une étape cruciale si l'on veut faire les meilleurs choix possibles quant aux lieux à inspecter. Une telle planification doit reposer sur une approche de gestion des risques et être révisée périodiquement à la lumière des résultats obtenus. Ce n'est pas le cas actuellement.

5.69 À quelques exceptions près, il n'y a pas de lignes directrices relativement au nombre de visites à effectuer selon les types de lieux. En fait, des directives ministérielles ne sont communiquées que lorsqu'il y a des programmes nationaux d'inspection systématique, comme ce fut le cas pour les véhicules hors d'usage et les matières dangereuses résiduelles. Mis à part ces situations particulières, chaque direction régionale établit ses priorités selon son évaluation de la situation et les ressources qu'elle entend consacrer à la surveillance des lieux autorisés.

Fréquence

5.70 Nous avons analysé, à partir des données du MDDEP, la fréquence des inspections réalisées dans l'ensemble des lieux d'enfouissement sanitaire, des dépôts de matériaux secs et des dépôts en tranchée pour la période du 1er avril 2003 au 31 mars 2006, et ce, pour toutes les directions régionales.

La fréquence des inspections varie sans que les écarts soient justifiés.

5.71 Le nombre de lieux d'élimination visités, le choix de ceux-ci ainsi que la fréquence des inspections varient beaucoup d'un lieu à l'autre et d'une région à l'autre sans que les écarts soient justifiés. Le tableau 5 présente la fréquence des inspections réalisées les trois dernières années pour tous les lieux autorisés et en exploitation au mois de mars 2006.

TABLEAU 5

FRÉQUENCE DES INSPECTIONS SELON LES ANNÉES

	2003-2004		2004-2005		2005-2006	
Nombre d'inspections	**Nombre de lieux**	**%**	**Nombre de lieux**	**%**	**Nombre de lieux**	**%**
Aucune*	183	46	195	49	195	49
1	104	26	99	25	71	18
2	57	14	43	11	59	15
3	17	4	27	7	28	7
4	14	3	10	2	23	6
5	2	1	4	1	8	2
6	7	2	8	2	3	1
7 à 12	12	3	8	2	6	1
13 et plus	2	1	4	1	5	1
Total	**398**	**100**	**398**	**100**	**398**	**100**

* Les lieux d'élimination qui ne font pas l'objet d'inspections sont principalement des dépôts en tranchée.

5.72 Pour ce qui est du tableau 6, il montre la fréquence des inspections effectuées au cours de la période examinée, soit trois ans, pour chacun des types de lieux.

TABLEAU 6

FRÉQUENCE DES INSPECTIONS POUR LA PÉRIODE 2003-2006

	Lieux d'élimination (mars 2006)				
Nombre d'inspections	**Lieux d'enfouissement sanitaire**	**Dépôts de matériaux secs**	**Dépôts en tranchée**	**Total**	**%**
Aucune	–	5	119	124	31
1 à 3	6	18	94	118	29
4 à 6	16	13	54	83	21
7 à 9	17	9	12	38	10
10 à 12	5	6	1	12	3
13 à 15	5	3	–	8	2
16 à 18	3	–	–	3	1
19 à 36	6	2	–	8	2
37 et plus	2	2	–	4	1
Total	**60**	**58**	**280**	**398**	**100**
Quantité éliminée en 2004 (en tonnes métriques)	**5269000**	**852000**	**111000**		

5.73 Comme le montre le tableau 5, chaque année, près de 50 p. cent des lieux d'élimination ne font l'objet d'aucune inspection. Le tableau 6 indique, quant à lui, que 31 p. cent des lieux n'ont été soumis à aucune inspection sur une période de trois ans.

5.74 Lorsqu'on analyse de façon plus détaillée les résultats, on remarque que les lieux d'enfouissement sanitaire sont inspectés plus régulièrement. La situation est fort différente pour les autres types de lieux, particulièrement les dépôts en tranchée. Même si les lieux d'enfouissement sanitaire reçoivent plus de 80 p. cent des matières éliminées, ce n'est pas une raison suffisante en soi pour négliger les autres types de lieux. En effet, le degré de risque pour la santé et l'environnement est tout autant influencé par la nature des matières résiduelles qui y sont enfouies et la fragilité du secteur que par le volume de matières en cause. Cela touche les dépôts en tranchée d'autant plus qu'ils sont soumis à des exigences moins sévères.

5.75 D'ailleurs, dans certaines régions, les dépôts en tranchée sont visités régulièrement au même titre que les autres lieux d'élimination. C'est le cas notamment de trois régions pour lesquelles tous les dépôts en tranchée ont été inspectés au moins une fois en 2004-2005 et en 2005-2006. Toutefois, dans quatre autres régions, plus de 60 p. cent des dépôts en tranchée n'ont jamais été visités sur une période de trois ans. Pour l'une d'elles, ce taux atteint 80 p. cent.

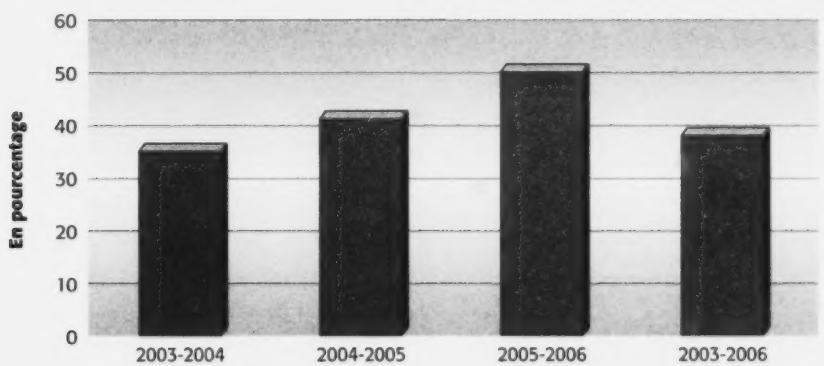
5.76 Pareils constats suscitent des interrogations puisque les écarts ne sont pas justifiés par une connaissance détaillée du degré de risque relatif à chacun des lieux. En outre, après plusieurs années sans inspection, il est plus difficile pour le MDDEP de réunir de l'information sur les risques que peuvent représenter ces lieux pour l'environnement et la santé, et de la tenir à jour.

Part importante des ressources consacrée à un nombre limité de lieux.

5.77 Il ressort également du tableau 6 que le ministère consacre une partie importante des ressources disponibles à un nombre limité de lieux. De fait, 15 lieux ont été inspectés au moins 16 fois au cours de la période 2003-2006. Le graphique 1 illustre la proportion des inspections dont ont fait l'objet ces lieux par rapport à l'ensemble des inspections.

GRAPHIQUE 1

INSPECTIONS RELATIVES À 15 LIEUX D'ÉLIMINATION



5.78 Durant la période de 2003 à 2006, 38 p. cent des 1889 inspections ont porté sur ces 15 lieux d'élimination. À eux seuls, 4 lieux ont fait l'objet de 25 p. cent des inspections totales; il y a même eu une pointe à 41 p. cent pour l'année 2005-2006. Cela est difficilement justifiable dans un contexte où 31 p. cent des lieux d'élimination, essentiellement des dépôts en tranchée, n'ont été soumis à aucune inspection au cours des trois dernières années.

5.79 Le ministère doit mettre en place une approche d'inspection basée sur une classification des différents lieux d'élimination selon les risques réels qu'ils comportent. Une telle approche permettrait, par exemple, de faire une meilleure comparaison entre le degré de risque lié à un lieu d'enfouissement sanitaire qui possède des mesures de protection attestant son étanchéité et celui d'un dépôt en tranchée soumis à des exigences moins sévères.

Qualité des travaux

5.80 Il faut s'assurer que, lorsqu'une inspection de nature courante est réalisée, elle porte sur l'ensemble des éléments de la réglementation. Le rapport d'inspection doit donc traiter de tous ces éléments ou inclure la raison pour laquelle ce n'est pas le cas. Dans les faits, ils ne sont pas tous abordés dans les rapports rédigés à la suite des inspections. Dans ces circonstances, le ministère ne peut conclure si l'absence d'information s'explique par une situation jugée conforme ou par une omission dans la procédure d'inspection.

Pas d'assurance que les lieux inspectés sont conformes.

5.81 En l'absence de directives claires quant à la façon de réaliser les inspections et de documenter les résultats, le contenu des dossiers est tributaire de la rigueur des inspecteurs et de leur propension à fournir des détails. Par conséquent, le MDDEP n'a pas l'assurance que les lieux inspectés sont conformes à la réglementation auxquels ils sont soumis ainsi qu'aux exigences particulières que les exploitants ont à remplir. Des situations de non-conformité risquent de passer inaperçues et d'entraîner des conséquences fâcheuses sur l'environnement et la santé.

5.82 Bien que certaines améliorations soient encore possibles, le secteur des matières dangereuses résiduelles peut compter sur un meilleur encadrement, notamment à cause de l'existence de programmes standards d'inspection qui abordent systématiquement les éléments de la réglementation spécifiques aux matières dangereuses.

Réglementation relative aux lieux d'élimination des matières résiduelles

5.83 À partir d'un échantillon de 43 dossiers de lieux d'élimination, nous avons vérifié dans quelle mesure un certain nombre d'exigences réglementaires auxquelles les lieux d'élimination sont assujettis étaient abordées dans les rapports d'inspection rédigés à la suite de visites régulières. Ces exigences portent notamment sur la présence d'eaux de lixiviation ou de résurgences, le respect des normes de rejet, les opérations de recouvrement des déchets, l'acceptabilité de ces derniers ainsi que le brûlage.

5.84 Les dossiers de notre échantillon concernent les lieux d'élimination de matières résiduelles suivants : des lieux d'enfouissement sanitaire, des dépôts de matériaux secs, des dépôts en tranchée, un incinérateur, un poste de transbordement. Le tableau 7 présente le taux moyen de traitement des exigences réglementaires selon ce qui est consigné dans les rapports de nature courante afférents aux lieux ayant fait l'objet d'inspections parmi nos 43 dossiers. Nous avons obtenu ce taux en mettant en relation le nombre d'exigences abordées dans ces rapports pour une année avec le nombre d'exigences à satisfaire. Par exemple, s'il y avait 6 exigences à remplir pour un lieu et que 3 d'entre elles ont été abordées dans le rapport, le taux obtenu était de 50 p. cent pour le dossier vérifié.

TABLEAU 7

TAUX MOYEN DE TRAITEMENT DES EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES LORS DES INSPECTIONS

	2003-2004		2004-2005		2005-2006	
Taux	Nombre de lieux inspectés	%	Nombre de lieux inspectés	%	Nombre de lieux inspectés	%
De 1 à 24	–	–	–	–	1	3
De 25 à 49	9	35	11	42	10	35
De 50 à 74	6	23	7	27	11	38
De 75 à 100	11	42	8	31	7	24
Total	**26**	**100**	**26**	**100**	**29**	**100**

Exigences réglementaires pas toujours traitées dans les rapports.

5.85 Tout d'abord, il faut noter que des lieux de notre échantillon n'ont pas fait l'objet d'une vérification de nature courante sur une base annuelle. C'est le cas pour 17 lieux en 2003-2004 et en 2004-2005 ainsi que pour 14 en 2005-2006. Ensuite, il ressort de notre analyse que, même si les inspecteurs se rendent sur place pour procéder à une inspection courante, le rapport ne traite pas toujours l'ensemble des exigences fixées dans la réglementation. De plus, la situation s'est détériorée au cours des trois dernières années. Ainsi, en 2005-2006, les rapports de seulement 7 des 29 lieux d'élimination visités qui font partie de notre échantillon relèvent la plupart des éléments de la réglementation prévus.

5.86 Pour les lieux d'enfouissement sanitaire, les éléments de la réglementation les plus souvent négligés dans les rapports sont l'acceptabilité des déchets, la tenue du registre des opérations, le recouvrement final et la présence de résurgences. Dans le cas des dépôts de matériaux secs, les manquements ont généralement trait au brûlage des déchets et au recouvrement final. Quant aux dépôts en tranchée, nous avons noté des carences au sujet des exigences reliées au recouvrement hebdomadaire, au recouvrement final et à la protection de la nappe phréatique.

Réglementation de la gestion des matières dangereuses résiduelles

5.87 Par ailleurs, nous avons vérifié, pour la période du 1er avril 2003 au 31 mars 2006, 44 dossiers de lieux autorisés où l'on gère des matières dangereuses résiduelles. Il s'agit de lieux dans lesquels ces matières sont éliminées, traitées ou entreposées ainsi que de lieux vers lesquels sont acheminés les véhicules hors d'usage. Il peut s'agir

également de lieux de valorisation autorisés qui traitent des matières dangereuses résiduelles ou des matières putrescibles. Nous avons vérifié si les rapports d'inspection rédigés à la suite d'inspections de nature courante portaient sur l'ensemble des exigences réglementaires auxquelles ces lieux étaient assujettis (tableau 8).

TABLEAU 8

TRAITEMENT DES EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES LORS DES INSPECTIONS

	2003-2004		2004-2005		2005-2006	
	Nombre de lieux inspectés	%	Nombre de lieux inspectés	%	Nombre de lieux inspectés	%
Traitement non complet	3	11	3	12	1	5
Traitement complet	24	89	22	88	19	95
Total	**27**	**100**	**25**	**100**	**20**	**100**

Matières dangereuses résiduelles : les rapports abordent généralement toutes les exigences.

5.88 Lorsqu'une inspection de nature courante est effectuée par le ministère, le rapport d'inspection aborde généralement l'ensemble des exigences mentionnées dans la réglementation qui régit l'exploitation du lieu. Ainsi, comme le montre le tableau 8, le traitement des exigences est complet pour environ 90 p. cent des dossiers vérifiés.

5.89 Toutefois, compte tenu de la nature des matières qui y sont traitées et en l'absence d'une information complète sur le degré de risque relatif à chacun, nous nous interrogeons sur le nombre élevé de lieux en activité pour lesquels il n'y a pas eu d'inspection de nature courante sur une base annuelle. Parmi les 44 dossiers que nous avons vérifiés, ce nombre est passé de 13 en 2003-2004 à 15 en 2004-2005 et à 22 en 2005-2006[5].

Exigences particulières

Des exigences particulières absentes des rapports d'inspection.

5.90 Lorsque le ministère délivre un certificat d'autorisation ou un permis aux exploitants de lieux associés aux matières résiduelles tant dangereuses que non dangereuses ou qu'un décret leur est imposé, il arrive régulièrement que des exigences particulières soient ajoutées à celles réglementaires. D'ailleurs, un programme de vérification portant sur ces exigences particulières est généralement préparé au moment de l'analyse préalable à la délivrance d'une autorisation. Il s'avère important d'inclure la vérification de ces exigences lors des visites d'inspection ou au moment des autres activités de surveillance et de contrôle. Or, l'examen des dossiers ne nous a pas donné l'assurance que ces exigences particulières sont toujours prises en compte lors de ces activités. Nous avons examiné 36 dossiers de lieux auxquels était rattaché ce type d'exigences. Pour 13 de ces dossiers, il y a plusieurs exigences particulières qui ne sont pas abordées dans les rapports d'inspection.

5. L'écart par rapport au total annuel des dossiers vérifiés s'explique par le fait que des lieux n'étaient pas en activité pour l'une ou l'autre des années.

5.91 Par exemple, il n'y a pas toujours de traces de l'examen effectué à la suite de la réception des résultats d'échantillonnage que les exploitants doivent envoyer au ministère. D'ailleurs, la plupart des directions régionales ne disposent d'aucun système d'information permettant de suivre de manière systématique les résultats d'échantillonnage. En outre, des dépassements des normes relatives aux rejets de lixiviat ou à l'émission de biogaz sont consignés dans certains résultats d'échantillonnage transmis au MDDEP sans qu'aucune lettre ou avis d'infraction soit envoyé à l'exploitant concerné. Ces situations risquent de se multiplier puisque le nouveau règlement sur l'enfouissement et l'incinération exige dorénavant que des résultats d'échantillonnage soient transmis régulièrement pour l'ensemble des lieux d'élimination, ce qui augmentera significativement le volume d'informations de cette nature à traiter.

5.92 Un autre exemple a trait à la surveillance de la présence de biogaz dans les lieux d'élimination. Les rapports d'inspection que nous avons vérifiés n'abordent pas toujours les conditions liées à l'émission de biogaz et les exigences se rapportant au fonctionnement des équipements destinés à les capter. Enfin, les conditions associées à l'entreposage des matières dangereuses résiduelles de même qu'à la tenue des registres sont également d'autres exigences particulières qui ne sont pas toujours traitées dans les rapports d'inspection.

Signification et suivi des irrégularités

5.93 Si le MDDEP veut améliorer le degré de respect des règles mises en place pour protéger l'environnement et la santé, il est nécessaire qu'il prenne les mesures qui s'imposent par rapport aux pratiques qui vont à l'encontre de ces règles. Pour ce faire, il doit aviser de façon formelle, par une lettre ou un avis d'infraction, les autorités du lieu visité pour leur signifier la nature et la portée de l'irrégularité en question, de manière qu'elles puissent prendre les mesures appropriées. Une telle rigueur réduit la subjectivité, assure davantage d'équité tout en favorisant la clarté du message.

5.94 Par la suite, le ministère doit effectuer un suivi de la situation pour s'assurer que l'exploitant a corrigé les irrégularités décelées. Ce suivi peut se réaliser lors d'une inspection particulière ou d'un contrôle régulier. Il peut aussi s'agir de vérifier, par un contrôle administratif, si les pièces justificatives transmises par l'exploitant fautif sont suffisantes pour confirmer qu'il s'est corrigé.

Signification des irrégularités

Les irrégularités observées ne sont pas toujours signifiées.

5.95 L'analyse des dossiers montre que les irrégularités observées ne sont pas toujours signifiées et que les motifs à la base de cette décision sont insuffisamment justifiés. Dans les 43 dossiers relatifs aux matières résiduelles non dangereuses examinés, nous avons relevé 101 rapports d'inspection contenant une ou plusieurs irrégularités. Les éléments de non-conformité présents dans 53 de ces rapports,

lesquels ont trait à 20 lieux autorisés, n'ont pas tous été signifiés soit par une lettre ou par un avis d'infraction. Par ailleurs, pour ce qui est des 44 dossiers de matières dangereuses résiduelles, une situation semblable s'est produite pour 19 des 72 rapports d'inspection.

5.96 Dans certains cas, des rapports d'inspection mentionnent qu'une discussion a eu lieu avec le responsable sur place. Dans d'autres, le ministère suit les problèmes décelés au moyen de rencontres et de discussions. Cependant, ces échanges verbaux ne sont pas suffisants et risquent de créer des iniquités.

5.97 Les causes de ces situations sont diverses. D'un côté, il existe une procédure dans le *Guide sur le processus d'inspection* qui encadre notamment les différentes étapes à franchir lors de la constatation d'une infraction. Ce guide, qui n'a pas été mis à jour depuis 1996, est peu utilisé; toutefois, à la fin de nos travaux, un nouveau guide était sur le point d'être disponible.

5.98 D'un autre côté, les inspecteurs n'ont pas toujours les outils nécessaires pour appuyer les irrégularités constatées. Par exemple, pour ce qui est des biogaz, une seule des directions régionales visitées est dotée de l'équipement indispensable à une mesure suffisamment précise pour justifier la délivrance d'un avis d'infraction. Enfin, l'interprétation du rôle de l'inspecteur ainsi que de la nature de ses interventions n'est pas uniforme d'une région à l'autre, ce qui peut influencer le degré d'utilisation des moyens coercitifs.

Suivi des irrégularités

5.99 Dans les dossiers relatifs aux matières résiduelles non dangereuses, nous avons porté notre regard sur 51 lettres ou avis d'infraction signalant des irrégularités: pour 7 cas, aucun suivi systématique n'a été fait tandis que, pour 12, on en a réalisé un mais seulement en partie. En ce qui a trait aux dossiers de matières dangereuses résiduelles, nous avons examiné 58 lettres ou avis d'infraction. Pour 3 d'entre eux, le MDDEP n'a fait aucun suivi tandis que, pour 7 autres, il en a effectué un partiel.

5.100 Nous avons recommandé au ministère

- **de définir et de mettre en place une approche de gestion basée sur les risques pour ses activités d'inspection afin, notamment, de déterminer une fréquence optimale et d'allouer les ressources disponibles en conséquence;**
- **de mieux encadrer la réalisation des activités de surveillance et de contrôle à l'égard des aspects suivants:**
  - **la portée et l'étendue des travaux;**
  - **la documentation des dossiers;**
  - **la justification des décisions prises dans les cas de non-conformité;**
  - **le traitement des infractions constatées et leur suivi.**

Évaluation du processus d'inspection

Réflexion sur l'efficacité du processus : il reste plusieurs étapes à franchir.

5.101 Le MDDEP se livre présentement à une réflexion afin d'améliorer l'efficacité du processus d'inspection. Il explore des approches de gestion basées sur les risques, analyse les pratiques dans le domaine et cherche à encadrer davantage l'exercice de planification. Au moment de terminer nos travaux, il lui restait plusieurs étapes à franchir et il n'était pas possible d'évaluer dans quelle mesure les efforts actuels permettront d'améliorer la situation.

5.102 Compte tenu des problèmes observés notamment à l'égard des systèmes d'information utilisés, le MDDEP a beaucoup de travail à faire pour recueillir, structurer et analyser les données existantes et nécessaires pour mener à terme ce virage.

5.103 En ce qui concerne plus précisément la mesure de la performance relative aux activités, il manque de l'information de gestion importante portant sur les activités menées par les inspecteurs, tels la durée réelle et le coût des inspections. De plus, nous n'avons pu recenser de lignes directrices qui auraient fixé des normes quant à la durée des inspections en fonction du type de lieux autorisés à surveiller ou de la nature du travail à réaliser. Le ministère ne peut donc justifier le déploiement de ses ressources sur le territoire ni le degré de couverture de celui-ci.

5.104 Nous avons recommandé au ministère

- **de poursuivre la révision de ses processus ;**
- **de se doter des outils de gestion nécessaires à la tenue à jour de l'information lui permettant d'évaluer périodiquement l'efficacité et l'efficience de ses interventions.**

Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008

Contexte

5.105 En septembre 2000, le gouvernement du Québec a adopté la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008. Cette politique est venue confirmer le Plan d'action québécois sur la gestion des matières résiduelles 1998-2008. La politique repose sur le principe des « 3RV-E », c'est-à-dire que la priorité est accordée dans l'ordre aux éléments suivants : la réduction ; le réemploi, le recyclage et la valorisation ; l'élimination. Elle s'appuie également sur les principes qui suivent : la responsabilité élargie des producteurs (fabricants et importateurs) ; la participation des citoyens ; la régionalisation des décisions quant aux choix des moyens et à leur mise en œuvre ; le partenariat.

5.106 Les quatre orientations suivantes constituent le cœur de la politique :

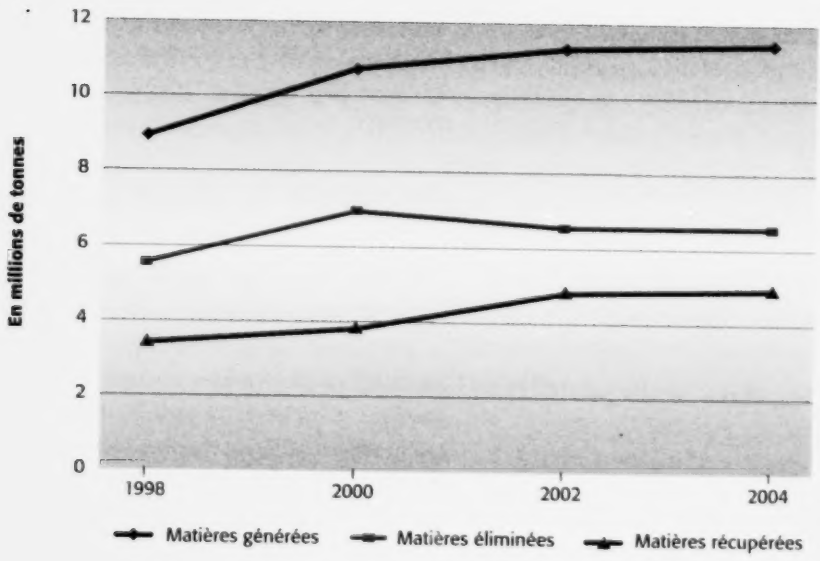
- Prévenir ou réduire la production de matières résiduelles, notamment en agissant sur la fabrication et la mise en marché des produits ;
- Promouvoir la récupération et la valorisation des matières résiduelles ;
- Réduire la quantité de matières résiduelles à éliminer et assurer une gestion sécuritaire des installations d'élimination ;
- Obliger la prise en compte, par les fabricants et les importateurs de produits, des effets qu'ont ces produits sur l'environnement et des coûts afférents à la récupération, à la valorisation et à l'élimination des matières résiduelles générées par ces produits.

5.107 Cette politique établit deux grands objectifs. Le premier vise à ce que plus de 65 p. cent des matières résiduelles potentiellement valorisables soient mis en valeur d'ici 2008. Le second a pour objet d'assurer la sécurité des activités d'élimination tant pour les personnes que pour l'environnement.

5.108 Étant donné qu'il ne reste plus que deux ans à la période d'application de la politique, nous avons cru important de faire le point sur l'évolution de la situation. Nos travaux nous ont permis de constater que la plupart des actions prévues ont été accomplies en tout ou en partie depuis l'entrée en vigueur de la politique. On note une amélioration de la situation à l'égard de la récupération des matières résiduelles selon les dernières informations disponibles, soit celles de 2004. Toutefois, la progression est lente et il y a des risques importants que les résultats attendus à la fin de la période ne soient pas au rendez-vous (graphiques 2 et 3).

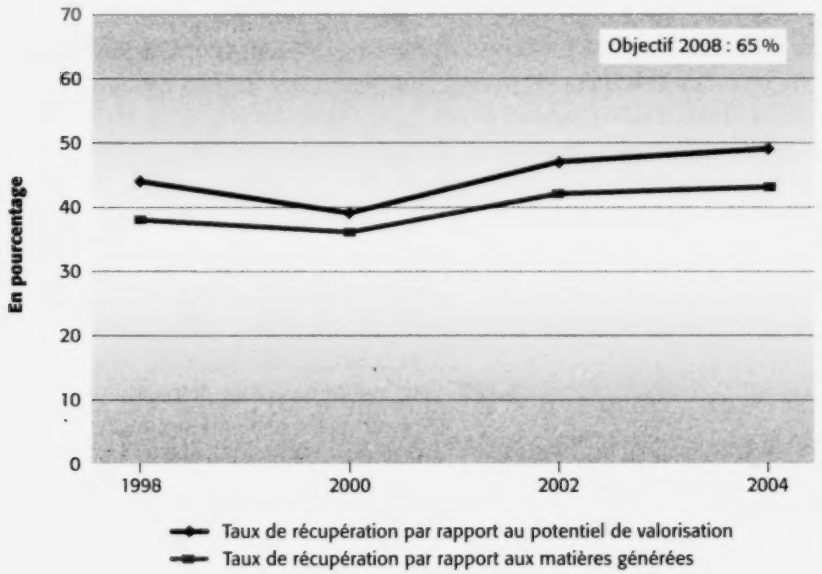
GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DES QUANTITÉS DE MATIÈRES RÉSIDUELLES



GRAPHIQUE 3

ÉVOLUTION DE LA RÉCUPÉRATION AU QUÉBEC



5.109 Afin d'apporter un éclairage additionnel quant à la situation, nous avons analysé la planification des actions liées à la politique, le degré de réalisation de ces actions de même que le suivi qui a été fait des résultats obtenus.

Planification

5.110 Compte tenu de la longue période couverte par la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008, il est nécessaire que sa mise en œuvre s'appuie sur un plan d'action détaillé et mis à jour régulièrement afin que l'on puisse l'adapter à l'évolution de la situation et des besoins. Un tel plan doit préciser les objectifs, les indicateurs, les échéances, les actions à privilégier, les responsabilités des intervenants ainsi que les ressources que l'on entend y consacrer.

Mise à jour

Aucune mise à jour du plan d'action élaboré en 1998.

5.111 La politique a intégré le plan d'action élaboré en 1998. Depuis lors, aucune mise à jour de ce plan n'a été effectuée. Il était initialement prévu que le plan soit réévalué en 2003. Toutefois, lors de l'entrée en vigueur de la politique, en septembre 2000, on s'est plutôt engagé à évaluer celle-ci cinq ans après son adoption, soit en 2005. Au terme de nos travaux, aucune évaluation de cette nature n'avait été rendue publique. C'est donc un plan d'action qui n'a pas été mis à jour depuis huit ans qui guide les actions actuelles, bien que le contexte ait évolué depuis ce temps. Pareille situation n'est pas de nature à favoriser l'atteinte des objectifs et n'est certes pas étrangère à la lente progression observée.

Objectifs

5.112 L'un des deux grands objectifs de la politique est la récupération de plus de 65 p. cent des matières résiduelles potentiellement valorisables. Cet objectif général inclut une série d'objectifs particuliers à atteindre pour 2008. Ils ont été fixés pour chacune des matières, lesquelles ont été regroupées dans trois secteurs. Bien que la période couverte s'étende sur une décennie, les objectifs à long terme ne sont pas accompagnés d'objectifs intermédiaires. Pourtant, la présence de tels objectifs permettrait de porter un jugement plus éclairé sur l'évolution de la situation; par conséquent, on pourrait ajuster les efforts, et ce, au moment opportun.

5.113 À titre d'exemple, on notait en 2004 une progression vers l'atteinte de l'objectif global de récupération des matières résiduelles, le taux étant passé de 44 p. cent en 1998 à 49 p. cent. De même, la quantité de matières résiduelles éliminées a fléchi très légèrement depuis 2002, même si l'on en générait plus. Bien que le portrait obtenu soit, à première vue, positif, les résultats sont sujets à interprétation et à questionnement. Ainsi, comment peut-on évaluer si la situation progresse suffisamment pour que l'on atteigne l'objectif global de 65 p. cent en 2008? Peut-on être satisfait de la situation en 2004? Quel était le résultat anticipé à ce moment? L'absence d'objectifs intermédiaires ne facilite pas la réponse à ces questions.

5.114 Il faudrait être en mesure d'y répondre pour chacun des secteurs et des catégories de matières afin d'évaluer si les résultats obtenus sont satisfaisants et d'apprécier dans quelle mesure un coup de barre s'impose. Notons, à titre d'exemple, le taux de récupération de 23 p. cent affiché par le secteur municipal en 2004. Si l'on isole les matières putrescibles, le taux de récupération était seulement de 6 p. cent. Or, l'objectif de récupération pour ces deux éléments est de 60 p. cent pour 2008.

Échéanciers et actions à privilégier

Seulement 3 des 29 actions sont accompagnées d'un échéancier.

5.115 En ce qui a trait aux 29 actions présentées dans le plan d'action et reprises dans la politique, seulement 3 sont accompagnées d'un échéancier. Pour les autres, il n'est pas possible de savoir lesquelles sont prioritaires et à quel rythme elles doivent être accomplies si l'on veut atteindre les objectifs établis. Pourtant, il s'agit d'un aspect essentiel puisque certaines actions sont préalables à d'autres ou qu'elles peuvent, à tout le moins, les influencer.

5.116 L'établissement d'échéances claires aurait favorisé une meilleure cohérence des actions et aurait permis de maximiser l'utilisation des ressources disponibles tout en facilitant la mesure des progrès. La mise à jour du cadre réglementaire, comme nous en discutons dans une des sections ci-dessous, illustre bien l'importance d'établir des échéances claires et de définir les priorités.

Ressources financières

5.117 La connaissance des ressources financières prévues pour accomplir les actions de la politique est essentielle afin d'élaborer une planification efficace à court, à moyen et à long terme, et d'évaluer si les actions mentionnées dans celle-ci peuvent être accomplies, et ce, au bon moment.

5.118 Les ressources financières nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique n'ont pas été précisées pour 25 des 29 actions. En fait, le plan d'action présente les sommes requises pour seulement 4 d'entre elles. Il s'agit des actions reliées au programme de soutien au compostage (3,5 millions de dollars par an), au programme d'information et de sensibilisation (2 millions par an), au programme de recherche et de développement (1,5 million par an) et au programme relatif au démarrage et au soutien d'entreprises d'économie sociale (6 millions par an durant 5 ans).

5.119 Les ressources consacrées à ce jour à ces 4 programmes ont été très différentes de ce qui avait été prévu initialement. Par exemple, le programme annuel de 3,5 millions de dollars pour le compostage a été remplacé par un programme ponctuel de 1 million. Quant au programme d'information et de sensibilisation à la mise en valeur des matières résiduelles, auquel on destinait 2 millions de dollars annuellement, on lui a affecté en tout 1 million de dollars.

5.120 À l'inverse, des sources de revenus non prévues dans le plan d'action se sont ajoutées au fil des ans. C'est le cas notamment des sommes liées aux ententes sur les consignes et allouées à l'information, à la sensibilisation et à l'éducation ou encore au Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination des matières résiduelles dont les revenus sont destinés aux municipalités.

5.121 Bien que la réévaluation des ressources financières affectées aux activités et aux programmes soit tout à fait courante dans l'administration gouvernementale, il est à tout le moins surprenant de constater que de telles réévaluations n'ont pas amené de modifications aux objectifs et aux cibles initialement fixés.

5.122 Nous avons recommandé au ministère et à RECYC-QUÉBEC

- **de mettre à jour le plan d'action devant mener à l'atteinte des objectifs de la politique;**
- **d'y préciser clairement les cibles à court et à moyen terme, les échéances, les actions à privilégier, les responsabilités des acteurs ainsi que les ressources que l'on entend y consacrer.**

Actions prévues

5.123 Parmi les actions incluses dans la politique, nous avons examiné plus en détail celles ayant trait à la modification du cadre réglementaire, à l'élaboration de PGMR par les municipalités régionales et à la mise en place de programmes d'aide. Notre objectif était de voir de quelle manière chacun de ces points a évolué au fil des ans.

Cadre réglementaire

5.124 La mise à jour du cadre réglementaire constitue un point majeur sur lequel plusieurs actions reposent. Il était donc important que ce sujet fasse partie des priorités. Le tableau 11 présente les cinq règlements liés à la politique et mis en vigueur jusqu'à présent.

TABLEAU 11

RÉGLEMENTATION LIÉE À LA POLITIQUE

	Date		
	Prépublication	Adoption	Mise en vigueur
Règlement sur la récupération et la valorisation des contenants de peinture et des peintures mis au rebut	1999-10-06	2000-06-01	2001-01-01
Règlement sur la récupération et la valorisation des huiles usagées, des contenants d'huile ou de fluide et de filtres usagés	2000-06-07	2004-03-10	2004-10-01
Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles	2004-03-24	2004-11-09	2005-03-01
Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles	2000-10-25	2005-05-11	2006-01-19
Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles	2004-11-24	2006-04-26	2006-06-23

5.125 Deux autres règlements prévus dans le plan d'action n'ont pas encore été mis en vigueur, soit celui sur l'obligation pour les municipalités de récupérer les herbes et les feuilles et celui concernant les fonds en fiducie pour la gestion post-fermeture. De plus, en ce qui a trait aux résidus domestiques dangereux, il reste encore des types de résidus non touchés par la réglementation, tels que les produits électriques et électroniques, bien que le plan d'action prévoyait les prendre tous en compte.

Mise en vigueur de la réglementation six ans après l'élaboration du plan.

5.126 À part le règlement portant sur les peintures, les autres ont été mis en vigueur plus de six ans après l'élaboration du plan d'action. La mise en place d'une réglementation comporte des contraintes qui peuvent expliquer ces délais. L'établissement d'un échéancier réaliste dès le départ aurait permis de bien cerner les risques liés à la réalisation de chacune des actions et, ainsi, de mieux évaluer la capacité d'atteindre les objectifs.

5.127 À titre d'exemple, le règlement se rapportant à l'enfouissement et à l'incinération, celui relatif aux redevances exigibles pour l'élimination ainsi que celui sur la compensation pour les services municipaux ont un impact considérable sur la capacité des municipalités à gérer le dossier des matières résiduelles. Pourtant, les municipalités ont dû déposer leur PGMR avant de connaître la teneur exacte des règlements, ce qui peut influer grandement sur la faisabilité de ces plans.

Plan de gestion des matières résiduelles

5.128 La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que les municipalités régionales élaboreront des plans de gestion des matières résiduelles. Il faut noter qu'en Ontario, les obligations de cette nature se sont étendues au secteur des industries, des commerces et des institutions.

5.129 On a confié à RECYC-QUÉBEC la responsabilité d'appuyer les municipalités dans l'élaboration et la mise en œuvre des PGMR. Cette société est aussi tenue d'analyser le contenu de ceux-ci et de formuler ses recommandations au ministre afin qu'il approuve ces plans.

5.130 Plusieurs activités ont été entreprises pour appuyer les municipalités régionales dans l'élaboration des plans; malgré tout, il y a eu des retards significatifs liés à leur dépôt et leur analyse a comporté certaines lacunes.

Activités de soutien

5.131 Les municipalités régionales ont bénéficié d'un bon soutien de la part de RECYC-QUÉBEC et de collaborateurs, tels que l'Association des organismes municipaux de gestion des matières résiduelles, la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec, pour élaborer et mettre en œuvre leur PGMR. Des guides ont été publiés, des rencontres ont été tenues et une ligne téléphonique d'information a été mise à la disposition des municipalités régionales. Deux tournées régionales ont aussi été faites tant pour l'élaboration que pour la mise en œuvre des PGMR. On a également offert aux municipalités régionales de procéder à une analyse préalable de leur projet de plan. Environ la moitié d'entre elles ont profité de cette offre. En outre, une boîte à outils contenant des exemples de pratiques municipales de gestion a été rendue disponible en octobre 2005. Enfin, une aide financière d'environ 12 millions de dollars a été accordée pour l'élaboration des PGMR.

Seulement 14 PGMR adoptés dans les délais prescrits.

5.132 Malgré ces activités, parmi les 90 municipalités régionales qui devaient adopter un règlement édictant leur plan avant le 1er janvier 2004, seulement 14 l'ont fait dans les délais prescrits. Pour la très grande majorité d'entre elles, cette étape a été franchie au cours de l'année 2004 (34 municipalités régionales), de l'année 2005 (23) et de l'année 2006 (8). Il reste encore une dizaine de municipalités régionales qui n'ont pas joint les rangs.

5.133 On ne peut isoler une cause unique pour expliquer ces retards, compte tenu des efforts investis. En fait, ils sont probablement liés à une combinaison de facteurs. Notons, entre autres, le manque d'expertise disponible dans le domaine et l'absence de moyens coercitifs. S'ajoute également la difficulté à compiler des données précises, notamment à l'égard des volumes de matières récupérées, recyclées, valorisées et éliminées sur le territoire des municipalités régionales.

5.134 Il est clair que le retard dans l'adoption des PGMR a un impact sur le rythme de progression des résultats vers les objectifs de la politique puisque ces plans en représentent l'une des principales assises. En effet, ils tracent le portrait actuel, donnent les orientations futures, déterminent les pistes de solution et engagent les municipalités.

Examen des plans de gestion des matières résiduelles

5.135 Malgré le retard dans l'adoption des PGMR, il reste qu'environ 90 p. cent des municipalités régionales l'ont déposé au fil des ans. Pour les analyser et juger de leur conformité, RECYC-QUÉBEC s'est dotée d'une grille incluant les neuf exigences stipulées dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette grille a été élaborée en collaboration avec le MDDEP, l'Association des organismes municipaux de gestion des matières résiduelles et les associations municipales.

5.136 Nous avons examiné de quelle façon RECYC-QUÉBEC a appliqué cette grille pour 14 des plans déposés. Nous avons constaté que la décision de considérer les PGMR comme conformes à certains éléments de la grille d'analyse est insuffisamment documentée. C'est le cas notamment d'éléments portant sur la suffisance des moyens prévus pour obtenir les résultats et accomplir les actions planifiées. Il en va de même pour les sections relatives à l'évaluation de l'inventaire des matières résiduelles et de la capacité de traitement des installations. Ainsi, des changements de statut de « non-conforme » à « conforme » en cours d'analyse sans modifications significatives dans le PGMR sont difficiles à expliquer.

5.137 L'absence de lignes directrices ou de balises qui permettraient de déterminer précisément ce qui est acceptable ou non dans les PGMR est une des raisons pouvant expliquer la situation. De telles lignes directrices auraient été d'autant plus importantes que les travaux d'analyse des PGMR se sont étalés sur plus de quatre ans. De fait, une longue période rend difficile le traitement uniforme des plans.

5.138 Les PGMR s'avèrent une pièce maîtresse de la mise en œuvre de la politique. C'est pourquoi il est important que la décision de considérer comme conforme chacun des éléments de la grille soit suffisamment documentée. Sinon, il pourrait y avoir des effets non souhaités dans le futur.

5.139 Par exemple, si des moyens suffisants n'accompagnent pas les actions prévues, il est fort possible qu'il soit difficile d'atteindre les objectifs à l'intérieur des délais fixés. En outre, compte tenu de la qualité inégale des informations fournies, il pourrait être ardu d'évaluer la progression et la performance de chacune des municipalités régionales. Or, cette évaluation sera essentielle si l'on décide de verser les sommes associées au règlement sur la compensation et à celui sur les redevances selon des paramètres liés à la performance des municipalités.

Suivi

5.140 RECYC-QUÉBEC a constitué une base de données afin d'effectuer un suivi des actions accomplies et de mesurer l'atteinte des objectifs, mais elle n'a pas encore établi les règles qui vont régir l'obtention de ces données. Il sera important d'avoir une compréhension uniforme des informations essentielles et de définir le degré de précision et de fiabilité de celles-ci selon l'usage que l'on souhaite faire des données.

Programmes d'aide

5.141 Pour nous assurer que les programmes d'aide en lien avec la politique étaient administrés de façon efficace et rentable, nous avons vérifié la gestion des deux programmes concernant les pneus hors d'usage et de celui qui est relatif à la mise en valeur du verre. Nous avons également prêté attention au suivi qui a été fait des programmes antérieurs portant sur le soutien au compostage et sur les entreprises d'économie sociale œuvrant dans la mise en valeur des matières résiduelles.

Pneus et verre : des programmes généralement bien gérés.

5.142 Pour ce qui est des programmes se rapportant aux pneus hors d'usage et de celui sur la mise en valeur du verre, ils sont généralement bien gérés à l'égard des points suivants : les objectifs sont pertinents et clairs ; les critères d'admissibilité sont explicites ; le traitement des demandes se fait conformément aux critères, et ce, dans des délais raisonnables ; des mécanismes pour s'assurer que les sommes versées serviront aux fins prévues ont été mis en place. En outre, ces programmes ont fait l'objet d'une évaluation. Si, dans le cas des pneus, celle-ci aborde plusieurs éléments essentiels, dont les bénéficiaires, les sommes versées, le degré d'atteinte des objectifs, les défis et les enjeux des prochaines années ainsi que les options envisagées, la situation est différente pour l'évaluation du programme ayant trait à la mise en valeur du verre.

5.143 Cette dernière évaluation mentionne le nombre de projets réalisés de même que les sommes qui y ont été investies. Toutefois, elle ne permet pas de conclure quant au degré d'atteinte des objectifs ni par rapport à la mesure dans laquelle la situation est corrigée ; il faut dire que les objectifs du programme étaient difficilement mesurables. À titre d'exemple, mentionnons l'objectif suivant : « Appuyer l'industrie de la récupération, de façon temporaire, avant que les projets réalisés dans le cadre du Programme d'aide financière en matière de soutien à la mise en valeur du verre ne donnent des résultats ».

5.144 L'évaluation du programme portant sur le soutien au compostage, auquel on avait affecté 1 million de dollars et qui a pris fin en 2002, souffre sensiblement des mêmes maux. Ainsi, des questions sur les efforts limités consacrés à ce secteur au fil du temps demeurent. Depuis la fin de ce programme, peu d'actions ont été amorcées même si l'on a enregistré jusqu'à maintenant des résultats fort peu éloquents en ce qui a trait aux matières putrescibles. Contre toute attente, il y a même eu un recul de 11 p. cent dans le volume de ce type de matières récupérées provenant du secteur municipal entre 2002 et 2004.

5.145 Quant au programme associé aux entreprises d'économie sociale, pour lequel 17,3 millions de dollars ont été versés en subventions entre 1999 et 2004, il a fait l'objet d'une bonne évaluation. Par la suite, soit en 2005, on l'a reconduit pour une période de trois ans; le budget qui lui est alloué est de 5,7 millions de dollars.

5.146 Par ailleurs, la problématique de la valorisation des boues municipales et industrielles a été soulevée dans la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008. Pourtant, bien que les problèmes demeurent entiers, aucun programme n'a encore porté sur les besoins en la matière.

5.147 En l'absence d'une évaluation complète de certains programmes, il devient très ardu d'expliquer le déséquilibre apparent entre l'importance des problèmes de certains secteurs et les efforts qui y sont consacrés. De plus, les décideurs sont privés d'informations essentielles pour établir les priorités en fonction des secteurs les plus névralgiques.

5.148 Nous avons recommandé au ministère et à RECYC-QUÉBEC

- **de renforcer le processus d'analyse des plans de gestion des matières résiduelles qui seront produits ou mis à jour à l'avenir, particulièrement en bonifiant la documentation qui l'accompagne;**
- **de faire une évaluation complète de l'ensemble des programmes mis en place.**

Suivi et reddition de comptes

5.149 RECYC-QUÉBEC est responsable d'assurer le suivi de la gestion des matières résiduelles au Québec et de publier, tous les deux ans, un bilan de cette gestion. Pour ce faire, elle doit gérer un système de connaissances permettant de vérifier l'atteinte des objectifs global et sectoriels de récupération des matières résiduelles, qui ont été établis dans la politique. Elle doit notamment recueillir des données pertinentes et fiables pour pouvoir évaluer le degré d'obtention des résultats visés et l'état d'avancement des actions. Pour sa part, le MDDEP devait faire un état de situation de la politique à mi-parcours, soit en 2005.

5.150 À ce jour, le principal moyen utilisé pour rendre compte de la mise en œuvre de la politique est le bilan produit par RECYC-QUÉBEC sur une base bisannuelle. Nous avons porté notre attention sur les bilans des années 2000, 2002 et 2004.

5.151 Bien que les bilans fournissent de l'information sur l'atteinte des objectifs de récupération, leur utilité pour le suivi de la mise en œuvre de la politique est limitée. D'abord, la fiabilité des données comprises dans les bilans suscite des doutes. Ensuite, ceux-ci ne font pas état du degré d'avancement des actions prévues dans la politique. Enfin, le délai de production de ces bilans s'allonge.

Fiabilité des données

La fiabilité et la précision de l'information soulèvent des interrogations.

5.152 Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique, les données doivent être particulièrement fiables puisque des choix de gestion cruciaux sont faits en fonction des résultats obtenus. Au cours des dernières années, la fiabilité et la précision de l'information fournie à l'intérieur des bilans ont soulevé des interrogations.

5.153 Ainsi, la fiabilité de l'information est tributaire de la qualité des données disponibles chez les exploitants et de leur volonté de remplir rigoureusement les questionnaires reçus. À cet égard, une étude réalisée par une firme indépendante a soulevé des lacunes dans les données du bilan de 2002. Ce rapport montrait notamment que, pour 13 p. cent des lieux de récupération et d'élimination, on avait utilisé une méthode de compilation comportant des lacunes majeures. En outre, un peu plus du tiers des répondants remplissaient les questionnaires avec des renseignements qui ne concordaient pas avec ceux dont ils disposaient.

5.154 Par ailleurs, dans 43 p. cent des lieux d'enfouissement sanitaire et 79 p. cent des dépôts de matériaux secs, il n'y avait pas de balance, ce qui empêchait l'exploitant d'avoir un portrait précis de la situation.

5.155 Enfin, l'utilisation de la notion de « potentiel de valorisation » peut également avoir une incidence sur la fiabilité des données et la facilité à interpréter celles-ci. Le potentiel de valorisation est calculé en fonction de la capacité de l'industrie à valoriser une catégorie de matières. Actuellement, RECYC-QUÉBEC emploie des taux de valorisation qui remontent à plusieurs années et qui ne sont plus nécessairement le reflet de la réalité. Il faut noter qu'en Ontario, on n'utilise pas une telle notion ; on privilégie plutôt l'utilisation d'un ratio portant sur le volume total de matières générées.

5.156 Pour la production du bilan de 2004, RECYC-QUÉBEC a mandaté l'Institut de la statistique du Québec pour la réalisation d'une collecte de données auprès de l'ensemble des intervenants du domaine au Québec. Bien que cette collecte ait été faite selon la méthodologie prévue, elle ne règle pas tous les problèmes de fiabilité de l'information soulevés étant donné les limites inhérentes à ce type d'étude.

5.157 Afin que les décideurs puissent faire une appréciation juste et objective de l'efficacité de la politique, il est important de rehausser la qualité des informations contenues dans le bilan. Différentes mesures peuvent être prises à cet égard, notamment une plus grande sensibilisation des répondants, une amélioration des outils de mesure ou un renforcement des contrôles appliqués sur les données recueillies. En outre, il faut bien expliquer les limites de l'information rendue disponible.

Atteinte des objectifs et mise en œuvre des actions

5.158 Si le bilan bisannuel trace un portrait de l'ensemble des objectifs de récupération de la politique, il ne fait pas état de l'avancement des actions qui y sont prévues ni de leur apport respectif à l'atteinte de ces objectifs. Il devient donc difficile d'apprécier la pertinence des actions et, le cas échéant, d'apporter les ajustements nécessaires.

5.159 Le bilan de 2004 contient une section consacrée aux activités de mise en valeur des matières résiduelles au Québec. Cependant, cette section, qui présente une description générale des activités de récupération, ne porte pas spécifiquement sur les 29 actions de la politique. Le rapport concernant la politique, que le MDDEP était censé produire à mi-parcours, devrait faire le point à cet égard. Toutefois, au moment de terminer nos travaux, ce rapport n'avait pas encore été rendu public.

Délai de production

Les délais de production des bilans s'allongent.

5.160 Le délai associé à la publication des bilans bisannuels s'est allongé depuis la mise en place du premier plan d'action en 1998: 12 mois pour le bilan de l'année 2000, 10 mois pour celui de 2002 et 21 mois pour celui de 2004.

5.161 Pour que l'information soit utile à la prise de décision, il faut que les décideurs puissent l'obtenir à un moment où elle est encore susceptible d'influencer leurs choix. Compte tenu du délai observé, il devient très ardu de corriger le tir en temps opportun.

5.162 Nous avons recommandé au ministère et à RECYC-QUÉBEC

- **de compiler une information de gestion fiable sur la situation réelle et d'expliquer clairement les limites inhérentes aux données disponibles;**
- **d'améliorer les bilans de manière à rendre compte autant des actions et de leur efficacité que du degré d'atteinte des objectifs fixés;**
- **de diminuer le délai de production relatif aux documents de reddition de comptes.**

5.163 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** Au Québec, la gestion des matières résiduelles est une responsabilité partagée qui interpelle les municipalités régionales, les municipalités, les entreprises, RECYC-QUÉBEC, le ministère ainsi que d'autres partenaires gouvernementaux.

« La Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 repose sur deux grands objectifs. Le premier est d'assurer la sécurité des activités d'élimination. Le Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles (REIMR), adopté en mai 2005, répond à cette attente. Le second est d'atteindre un taux de mise en valeur de 65 p. cent des matières résiduelles. Le taux effectif, en 2004, était de 49 p. cent; l'objectif demeure envisageable en raison des mesures significatives déployées depuis 2004.

« Comme l'indiquera le bilan intérimaire réalisé par le ministère, la mise en œuvre de la politique va bon train et la plupart des actions, en particulier les plus structurantes, ont été réalisées ou sont en voie de l'être. En fait, sur les 29 actions prévues, 16 ont été réalisées, 8 ont connu une réalisation partielle, 2 sont en voie de l'être tandis qu'une est en suspens, une n'a pas été réalisée et une autre n'a pu être appliquée jusqu'à maintenant.

« Bien que non prévu à la politique, le Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles, adopté en juin 2006, supporte de façon importante les municipalités pour la mise en œuvre de leur plan de gestion des matières résiduelles en leur allouant environ 50 millions de dollars en soutien annuellement. Cet apport d'argent récurrent sera d'ailleurs beaucoup plus important que les sommes prévues initialement pour certaines mesures de la politique qui n'ont pu être réalisées que partiellement jusqu'à ce jour. De plus, ce montant s'ajoute aux sommes découlant de l'entrée en vigueur, le 1er mars 2005, du Règlement sur la compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation des matières résiduelles, qui prévoit un versement de compensations de l'ordre de 54 millions de dollars pour la période de 22 mois entre le 1er mars 2005 et le 31 décembre 2006.

« Le ministère a mis en place, en 2004, le Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ), dont la mission est de veiller au respect de la législation environnementale. Il a entrepris la révision des activités de contrôle, notamment à l'égard du secteur des matières résiduelles. De nouveaux outils sont en développement.

« Le ministère assure un suivi soutenu des lieux d'élimination les plus importants ou de ceux identifiés avec des problématiques particulières. Il a inspecté 100 p. cent des lieux d'enfouissement sanitaire et 91 p. cent des dépôts de matériaux secs à au moins une occasion sur une période de trois ans. Ces deux types de lieux reçoivent 95 p. cent des matières éliminées. Il a aussi inspecté près de 60 p. cent des dépôts en tranchée où sont enfouies 2 p. cent des matières résiduelles à au moins une reprise sur une période de trois ans. L'application progressive du REIMR fera en sorte de réduire de façon significative les dépôts en tranchée. L'exploitation de ceux-ci sera essentiellement limitée aux territoires nordiques, éloignés ou peu populeux.

« Le ministère indique qu'il compte mettre à profit les recommandations du Vérificateur général dans le but de poursuivre l'amélioration de son efficience et d'optimiser davantage l'utilisation des ressources qui lui sont allouées pour remplir sa mission de protection de l'environnement.

« **Surveillance et contrôle des activités de récupération et d'élimination. *Connaissance du secteur.*** Le ministère révise actuellement le programme de contrôle des lieux d'élimination et a conçu une grille d'analyse multicritère qu'il applique d'abord aux lieux d'enfouissement sanitaire (lieux d'enfouissement technique) puis, éventuellement, aux autres lieux d'élimination. Le ministère aura un portrait actualisé de chacun des lieux et pourra ainsi moduler la fréquence des visites d'inspection et le choix des lieux à vérifier.

« En ce qui a trait aux activités illicites, c'est au propriétaire du lieu que revient la tâche de prendre les mesures nécessaires afin que les matières résiduelles soient stockées, traitées ou éliminées dans un lieu autorisé en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Les municipalités ont les compétences juridiques nécessaires pour intervenir lorsqu'il y a des problématiques de dépôts illicites sur leur territoire. Le ministère intervient auprès des propriétaires suite à des faits rapportés par ses inspecteurs ou lorsque la population lui rapporte de tels événements. Le ministère évaluera si d'autres avenues peuvent être explorées pour améliorer ses connaissances sur de tels sites.

« ***Capacité et besoins d'élimination.*** C'est à l'échelle des municipalités régionales que se prennent les décisions quant au choix des moyens et à la mise en œuvre des activités relatives à l'élimination des matières résiduelles. Les municipalités régionales sont donc au cœur de la gestion des matières résiduelles. À cet égard, elles sont responsables de la détermination des besoins d'élimination pour leur population. Le MDDEP ne remet pas en question le partage des rôles au regard de cette question.

« Toutefois, le MDDEP a observé que, de façon générale, la planification des besoins d'élimination à moyen et long terme serait à bonifier dans les PGMR et il évaluera dans quelle mesure il pourrait améliorer cette situation.

« Par ailleurs, le MDDEP tient à souligner que la fermeture de certains lieux d'élimination dans les prochaines années, étant donné l'entrée en vigueur du REIMR et le resserrement des normes d'élimination qui y est prévu, permettra d'améliorer la protection de l'environnement et de la santé humaine et d'accroître par le fait même les coûts d'élimination, rendant ainsi plus compétitive la valorisation des matières résiduelles.

« De plus, en ce qui concerne les situations ayant nécessité un décret d'urgence, le MDDEP tient à souligner qu'il ne privilégie en aucun cas ce type de solution pour l'instauration d'un lieu d'élimination. Il est à noter que le MDDEP n'a procédé de la sorte que lorsque des demandes de gestionnaires de lieux lui ont été faites, que la situation l'exigeait et que l'enfouissement pouvait être effectué dans des lieux étanches.

« ***Activités d'inspection.*** Le ministère améliore ses façons de faire en matière de cueillette d'information et a commencé à utiliser pour ce faire une approche multicritère afin de parfaire sa connaissance des lieux d'élimination. Ceci permettra une catégorisation rigoureuse et objective de chacun des sites au moyen d'une cote et de centrer davantage le programme de contrôle en modulant les interventions à réaliser en fonction du gain environnemental escompté. Une fréquence minimale d'inspections sera établie pour chaque type de lieux.

« Afin d'uniformiser et de faciliter le travail d'inspection, des outils ont été développés, tels que des grilles d'inspection adaptées pour chaque catégorie de lieux assujettis. On retrouve sur ces grilles l'ensemble des exigences fondamentales mentionnées dans la réglementation sur lesquelles l'inspecteur devra faire rapport à compter des prochains mois. De plus, afin d'assurer une compréhension uniforme du travail à réaliser, le ministère a organisé et dispensé au personnel assigné à cette tâche de la formation portant sur l'interprétation à donner aux articles du règlement et sur les exigences relatives au nouveau programme de contrôle.

« Le MDDEP a aussi actualisé son guide sur les processus de contrôle afin d'encadrer l'ensemble des activités exercées pour vérifier leur conformité à la réglementation environnementale. D'ailleurs, en ce qui concerne la signification des irrégularités, le guide précise qu'en règle générale, les infractions doivent être signifiées de manière formelle par l'envoi d'une lettre ou d'un avis d'infraction. Le ministère est d'avis que la refonte du guide sur les processus de contrôle, le nouveau programme systématique de contrôle basé sur les risques, les grilles de contrôle et la formation adaptée vont lui permettre d'améliorer la qualité des travaux d'inspection.

« ***Évaluation du processus d'inspection.*** Outre les outils en développement cités précédemment, le ministère est à concevoir le développement d'un système de suivi environnemental qui permettra la réception des résultats d'échantillonnage des propriétaires exploitant des lieux d'élimination, la gestion de données et le suivi de conformité ainsi que la production de rapports et de bilans environnementaux. Il poursuivra aussi l'amélioration de son tableau de bord concernant le suivi de l'ensemble de ses activités de contrôle afin de lui permettre d'évaluer l'efficience et l'efficacité de ses interventions en contrôle.

« **Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008.** ***Planification.*** Le MDDEP est à finaliser le plan d'action pour les deux dernières années de mise en œuvre de la politique. Ce plan d'action identifiera les mesures à réaliser afin de compléter la mise en œuvre de la politique, mais aussi afin de répondre à certaines des préoccupations soulevées dans le présent rapport. De plus, en prévision de l'élaboration de la prochaine politique et des orientations à privilégier pour la période au-delà de 2008, certaines nouvelles avenues sont envisagées.

« ***Suivi et reddition de comptes.*** Le REIMR prévoit l'obligation pour les exploitants de lieux d'élimination de tenir des registres et de produire un rapport annuel qui devront notamment comprendre les informations quant aux quantités de matières résiduelles éliminées, leur nature, leur provenance et la date d'admission. Ces mesures, combinées aux nouvelles obligations liées à l'installation de balances, permettront, pour le volet élimination, d'améliorer la validité des données.

« Pour ce qui est des informations liées à la valorisation des matières résiduelles, qui proviennent principalement des intervenants des secteurs de la récupération, du traitement (tri ou conditionnement) et du recyclage, le MDDEP évaluera comment il pourrait favoriser la transmission des informations nécessaires au suivi des activités et à l'élaboration du bilan.

« Par ailleurs, le MDDEP est conscient que l'approche actuelle basée sur des objectifs établis par rapport au potentiel de mise en valeur plutôt que sur la totalité des matières générées, est complexe. Dans ce contexte, dans le cadre de son plan d'action et en vue de la prochaine politique, le MDDEP amorcera une réflexion au regard des critères retenus pour l'établissement des objectifs et la méthodologie de calcul de leur atteinte.

« Le MDDEP rendra public cet automne le bilan intérimaire de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 auquel RECYC-QUÉBEC a participé. Ce bilan intérimaire et le bilan de RECYC-QUÉBEC pour 2006 permettront une analyse de la portée de la politique et de l'atteinte des objectifs, d'ici à la préparation, à l'échéance de la politique, d'un bilan complet par le MDDEP à l'aide des données quantitatives de 2008. Enfin, le ministère évaluera dans quelle mesure il peut réduire le délai de production du bilan. »

5.164 Commentaires de RECYC-QUÉBEC

« **Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008.** ***Commentaires généraux.*** Nous prenons acte des recommandations et nous prendrons les dispositions afin d'y donner suite. En ce qui concerne plus spécifiquement les recommandations

portant sur le plan d'action et le contenu du bilan, RECYC-QUÉBEC verra avec le MDDEP à y donner suite étant donné qu'elles concernent davantage le ministère.

« ***Planification.*** La Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 confère à RECYC-QUÉBEC des responsabilités précises qui ne comprennent pas l'évaluation des actions de la politique ou du plan d'action. S'il est mandaté par le MDDEP, à qui revient l'élaboration des lois, règlements et politiques, RECYC-QUÉBEC peut proposer des améliorations de mise à jour du plan d'action en se limitant toutefois à la mise en valeur des matières résiduelles afin de respecter son champ de compétence. D'ailleurs, RECYC-QUÉBEC est membre du groupe de travail responsable de l'élaboration du bilan intérimaire de la politique et du plan d'action visant à donner suite à ce bilan.

« ***Actions prévues.*** L'analyse des plans de gestion des matières résiduelles a été réalisée en conformité avec la grille constituée de 125 points d'information regroupés en 10 sections et avec le *Guide d'élaboration d'un plan de gestion des matières résiduelles.* Ces deux documents traitent des éléments mentionnés à l'article 5.1 de la politique. Ils établissent la démarche d'analyse et sont le résultat d'une négociation entreprise en 2000 à laquelle participaient l'Union des municipalités du Québec, la Fédération québécoise des municipalités ainsi que le MDDEP, le ministère des Affaires municipales et des Régions, l'Association des organismes municipaux de gestion des matières résiduelles et RECYC-QUÉBEC. Les informations fournies peuvent être inégales d'une municipalité régionale à l'autre, mais correspondent aux éléments de l'article 5.1.

« L'analyse des PGMR réalisée par RECYC-QUÉBEC et ses recommandations au ministre quant à leur conformité étaient basées sur l'ensemble des moyens prévus dans ceux-ci pour l'atteinte des objectifs de la politique et de la cohérence de ces derniers. Par ailleurs, une révision du processus d'analyse sera effectuée en vue du dépôt des PGMR de deuxième génération.

« RECYC-QUÉBEC a développé un extranet afin de mieux échanger avec la clientèle municipale et d'acquérir sur une base uniformisée les informations nécessaires au suivi des PGMR. Ces informations standardisées, qui seront transmises par les municipalités à RECYC-QUÉBEC, serviront notamment pour les compensations versées aux municipalités pour la collecte sélective et possiblement à celles liées à la redevance à l'élimination.

« Des évaluations régulières sont réalisées pour les programmes. Or, la méthode utilisée sera commune pour chacun des programmes ; celle-ci sera renforcée et elle prévoira des évaluations de parcours.

« ***Suivi et reddition de comptes.*** RECYC-QUÉBEC publie un bilan en utilisant les renseignements fournis par les entreprises. Pour le bilan 2004, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) a été mandatée pour réaliser l'enquête auprès des installations d'élimination, de récupération et de mise en valeur, ce qui comprend le traitement méthodologique des données et plusieurs estimations. À cet effet, l'ISQ possède les pouvoirs d'enquête pour obliger les entreprises à répondre, ce que n'a pas RECYC-QUÉBEC. Cependant, ni l'ISQ ni RECYC-QUÉBEC n'ont le pouvoir de vérification des quantités transmises par les répondants lors de cette enquête.

« Bien que consciente des biais qui peuvent être engendrés avec l'application de facteurs de conversion, RECYC-QUÉBEC n'a pas le choix actuellement d'avoir recours à cette méthode de calcul pour les installations d'élimination qui ne possèdent pas de balance. Le règlement sur les redevances à l'élimination devrait favoriser l'obtention de données fiables en provenance des installations d'enfouissement et d'incinération qui, pour les 20 000 tonnes et plus, doivent toutes, à compter de 2007, se doter d'une balance, alors que, pour les 20 000 tonnes et moins, cette obligation entrera en force en 2009. Quant au secteur de la récupération, les matières vendues et déclarées sont en fonction du poids. Malgré tout, RECYC-QUÉBEC évaluera les possibilités d'augmenter la qualité des informations, notamment en ce qui a trait aux matières récupérées.

« En ce qui concerne les délais liés à la divulgation du bilan, RECYC-QUÉBEC prendra les dispositions pour les améliorer. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Pour établir nos critères d'évaluation, nous nous sommes inspirés notamment de la réglementation en vigueur au Québec, des approches de vérification suggérées par le Groupe de travail sur la vérification environnementale de l'International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) dans le document intitulé *Pour une vérification de la gestion des déchets*, des pratiques reconnues ainsi que des expériences étrangères dans le domaine.

Les travaux de vérification ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure le MDDEP assure un contrôle et une surveillance efficace et efficiente des activités de récupération et d'élimination des matières résiduelles afin de minimiser les risques liés à l'environnement et à la santé.

Critères d'évaluation

- Une connaissance suffisante permettant de gérer les risques liés à l'environnement et à la santé qui sont associés aux matières résiduelles est maintenue au moyen des actions suivantes :
  - conduite d'une veille technologique et scientifique ;
  - prise en considération des préoccupations et des intérêts des citoyens ;
  - identification des entités tenues de se procurer les autorisations nécessaires ;
  - détermination des besoins futurs d'élimination des matières résiduelles ainsi que des écarts par rapport aux capacités actuelles, et ce, sur une base régionale ;
  - recensement des problèmes importants de conformité avec le cadre réglementaire auxquels les exploitants font face.
- Un suivi rigoureux se rapportant aux sites d'élimination atteignant leur pleine capacité est effectué en temps opportun. Ce suivi porte entre autres sur les actions accomplies pour éviter les situations d'urgence, l'analyse des options envisagées et la gestion postfermeture.
- Des mécanismes de surveillance et de contrôle périodiques sont mis en place afin d'assurer le respect du cadre réglementaire. La planification des interventions (autorisations, inspections et enquêtes) doit reposer sur une approche de gestion des risques et être révisée périodiquement à la lumière des résultats obtenus.
- Les activités d'inspection et d'enquête ainsi que celles liées à la délivrance des autorisations sont réalisées de manière efficiente, cohérente et conforme à la planification par des ressources compétentes. Parmi les caractéristiques recherchées, mentionnons :
  - la supervision et l'encadrement (formation, élaboration de directives et de procédures, conception de grilles d'analyse, établissement de programmes de surveillance, etc.) ;
  - le respect des programmes d'inspection et d'enquête ;
  - la documentation suffisante des interventions et le maintien d'un système d'information fiable et à jour permettant de consigner les résultats des interventions.
- Des mesures se rapportant aux pratiques qui vont à l'encontre de la législation et de la saine gestion sont mises en œuvre et un suivi des progrès est effectué en vue de corriger les irrégularités décelées.
- L'efficacité du processus de surveillance et de contrôle (délivrance des autorisations, inspections et enquêtes) est mesurée de façon périodique et les pratiques sont révisées au besoin.
- Une reddition de comptes de qualité est produite en temps opportun.

Objectif de vérification

S'assurer que les actions du MDDEP et de RECYC-QUÉBEC contribuent efficacement à la mise en œuvre de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008 et concourent à l'atteinte des résultats recherchés.

Critères d'évaluation

- Un plan d'action encadre la mise en œuvre de la politique. Il tient compte de l'ensemble des éléments (principes, orientations, objectifs, actions) qui y sont mentionnés. Il précise les cibles, les indicateurs, les actions à privilégier, les responsabilités des acteurs, les échéances ainsi que les ressources.
- Des mécanismes de coordination et de concertation sont utilisés afin d'assurer une gestion cohérente des actions.
- Le cadre réglementaire favorise l'atteinte des objectifs de la politique en temps opportun.

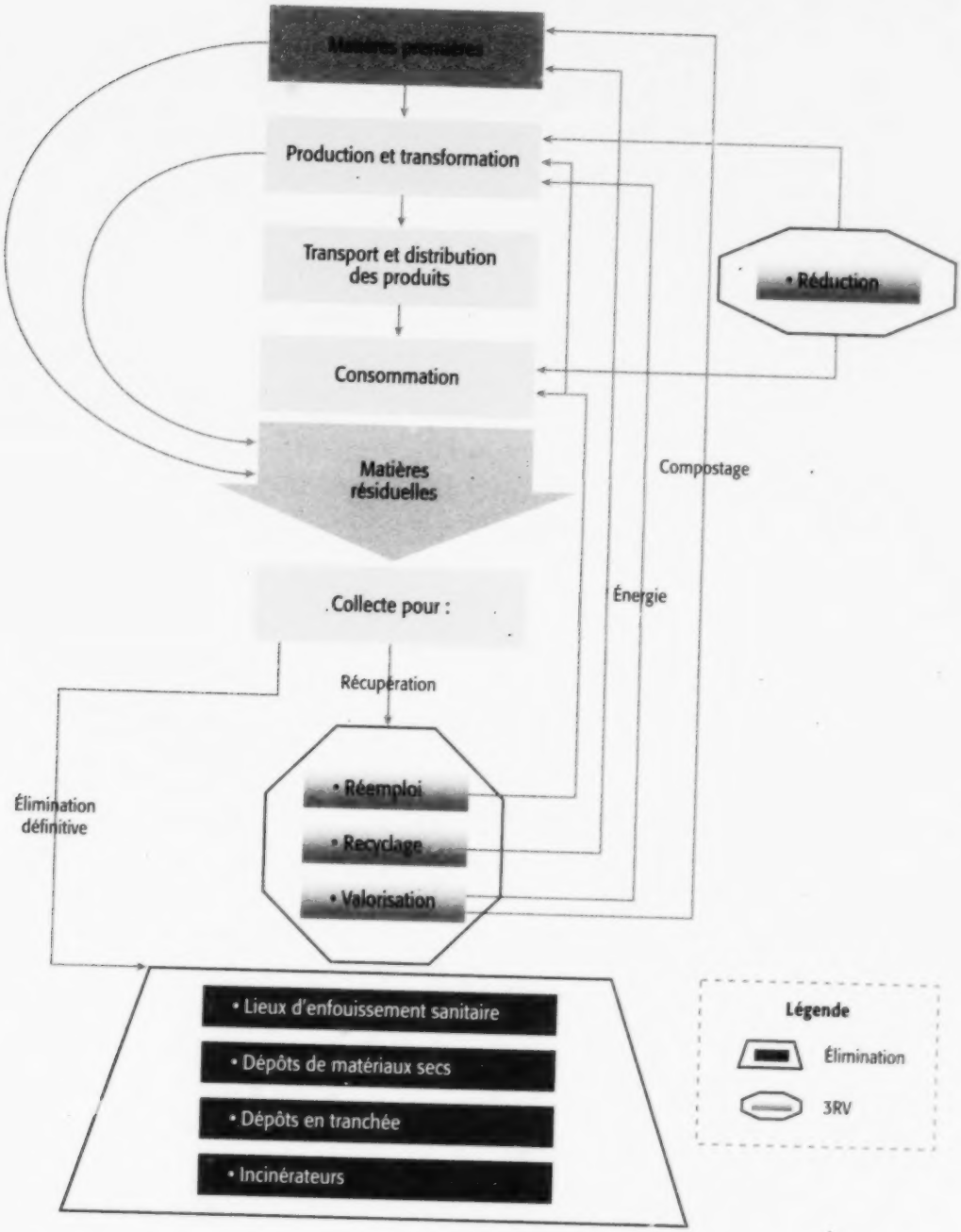
- Les programmes d'aide sont gérés de façon efficace et rentable. Les conditions suivantes sont remplies :
  - les objectifs sont pertinents, clairs et mesurables ;
  - les critères d'admissibilité sont explicites ;
  - le traitement des demandes se fait conformément aux critères et dans un délai raisonnable ;
  - des mécanismes pour s'assurer que les sommes versées serviront aux fins prévues sont mis en place ;
  - les programmes sont évalués et les résultats sont comparés aux objectifs poursuivis.
- Le soutien que les municipalités régionales reçoivent pour élaborer leur plan de gestion de matières résiduelles, l'examen en vue de leur approbation et le suivi sont effectués avec rigueur.
- Des activités de recherche et développement, d'information, de sensibilisation et d'éducation sont menées afin de favoriser l'évolution du secteur de la récupération.
- Un suivi régulier de la mise en œuvre de la politique est exercé afin d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs fixés et l'état d'avancement des travaux. Les écarts sont expliqués afin d'ajuster le tir, le cas échéant. L'information pertinente est recueillie à l'aide d'une collecte de données fiables.
- Une reddition de comptes adéquate est présentée en temps opportun aux autorités et à la population.

ANNEXE 2 – GLOSSAIRE

Terme	Définition
Biogaz	Gaz généré par le processus de décomposition des déchets et qui contient une forte proportion de méthane.
Centre de tri	Lieu où l'on reçoit et trie les diverses matières récupérées lors d'une collecte sélective en vue de les acheminer vers un centre de recyclage.
Compostage	Méthode de traitement biochimique qui consiste à utiliser l'action de micro-organismes pour décomposer sous contrôle et de façon accélérée les matières putrescibles, en vue d'obtenir du compost.
Dépôt de matériaux secs (lieu d'enfouissement de débris de construction ou de démolition)	Lieu de dépôt définitif pour les matériaux secs et les matériaux d'excavation.
Dépôt en tranchée (lieu d'enfouissement en tranchée)	Lieu de dépôt définitif des matières résiduelles pour les municipalités peu populeuses et éloignées des lieux d'enfouissement ou des incinérateurs.
Écocentre	Lieu public aménagé pour le dépôt de déchets visés par la collecte sélective, de déchets domestiques encombrants, toxiques ou dangereux, de matériaux de construction ou de rénovation et de résidus organiques, dans le but d'en encourager le réemploi et le recyclage.
Entreprise d'économie sociale	Entreprise qui se caractérise par ses objectifs de service aux membres ou à la collectivité, par une autonomie de gestion, un processus de décision démocratique et une primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. Les coopératives, les organismes sans but lucratif, les associations peuvent être des entreprises d'économie sociale.
Lieu d'enfouissement sanitaire (lieu d'enfouissement technique)	Lieu de dépôt définitif où l'on décharge, compacte et recouvre les matières résiduelles dans des cellules aménagées et exploitées de façon à réduire le plus possible et à contrôler la contamination par le lixiviat, les odeurs et les biogaz.
Lixiviat	Tout liquide filtrant des déchets accumulés dans un lieu d'élimination et qui s'en écoule. Il peut être chargé de bactéries ou de composés chimiques.
Matière résiduelle	Tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que le détenteur destine à l'abandon.
Poste de transbordement de déchets mélangés (centre de transfert de matières résiduelles)	Lieu d'entreposage des matières résiduelles, avec ou sans réduction de volume, où l'on transborde les matières résiduelles du camion qui en a effectué l'enlèvement dans un autre transporteur qui les porte dans un lieu d'élimination.
Récupérateur	Personne ou entreprise effectuant une ou plusieurs des activités suivantes : collecte, tri, entreposage ou conditionnement (mise en ballot, broyage, etc.) d'une ou de quelques matières résiduelles récupérables.
Récupération	Méthode de traitement des matières résiduelles qui consiste à récupérer, par voie de collecte, de tri, d'entreposage ou de conditionnement, des matières mises au rebut en vue de leur réemploi, leur recyclage ou leur valorisation.
Recyclage	Utilisation, dans un procédé manufacturier, d'une matière secondaire en remplacement d'une matière vierge.
Recycleur	Personne ou entreprise utilisant des matières secondaires récupérées pour les transformer en matières directement utilisables pour la fabrication de produits finis ou semi-finis.

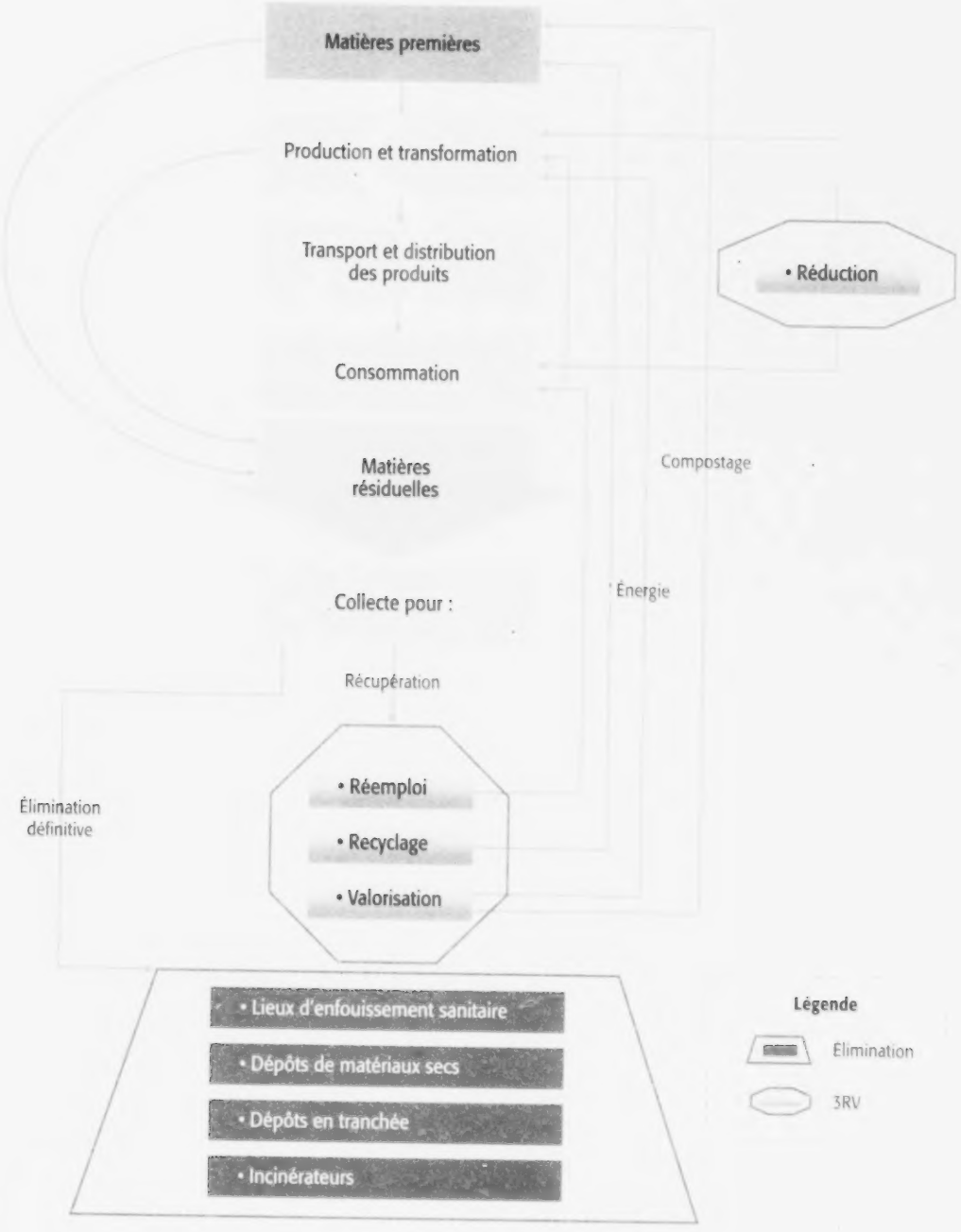
Terme	Définition
Réduction à la source	Action permettant d'éviter de générer des résidus lors de la fabrication, de la distribution et de l'utilisation d'un produit.
Réemploi	Utilisation répétée d'un produit ou d'un emballage, sans modification de son apparence ou de ses propriétés.
Résurgence	Réapparition d'une source d'eau en surface du sol ou d'un cours d'eau après un parcours souterrain.
Matière dangereuse résiduelle	Toute matière qui, en raison de ses propriétés, présente un danger pour la santé ou l'environnement et qui, au sens de la loi et des règlements s'y rapportant, est explosive, gazeuse, inflammable, toxique, radioactive, corrosive, comburante ou lixiviable, ou encore toute matière ou tout objet qui est assimilé à une matière dangereuse. Les matières dangereuses qui sont mises au rebut, usées, usagées ou périmées ainsi que les résidus dangereux issus des procédés industriels sont déclarés matières dangereuses résiduelles.
Ressourcerie	Centre d'activités écologiques offrant des services de récupération, d'échange, de réparation, de traitement et de revente de matières résiduelles non couvertes par la collecte traditionnelle.
Valorisation	Récupération de l'énergie contenue dans les matériaux récupérés. La combustion des copeaux et l'incinération des déchets urbains pour exploiter la chaleur libérée en sont des exemples.

ANNEXE 3 – PROCESSUS DE PRODUCTION ET DE TRAITEMENT DES MATIÈRES RÉSIDUELLES



Terme	Définition
Réduction à la source	Action permettant d'éviter de générer des résidus lors de la fabrication, de la distribution et de l'utilisation d'un produit.
Réemploi	Utilisation répétée d'un produit ou d'un emballage, sans modification de son apparence ou de ses propriétés.
Résurgence	Réapparition d'une source d'eau en surface du sol ou d'un cours d'eau après un parcours souterrain.
Matière dangereuse résiduelle	Toute matière qui, en raison de ses propriétés, présente un danger pour la santé ou l'environnement et qui, au sens de la loi et des règlements s'y rapportant, est explosive, gazeuse, inflammable, toxique, radioactive, corrosive, comburante ou lixiviable, ou encore toute matière ou tout objet qui est assimilé à une matière dangereuse. Les matières dangereuses qui sont mises au rebut, usées, usagées ou périmées ainsi que les résidus dangereux issus des procédés industriels sont déclarés matières dangereuses résiduelles.
Ressourcerie	Centre d'activités écologiques offrant des services de récupération, d'échange, de réparation, de traitement et de revente de matières résiduelles non couvertes par la collecte traditionnelle.
Valorisation	Récupération de l'énergie contenue dans les matériaux récupérés. La combustion des copeaux et l'incinération des déchets urbains pour exploiter la chaleur libérée en sont des exemples.

ANNEXE 3 – PROCESSUS DE PRODUCTION ET DE TRAITEMENT DES MATIÈRES RÉSIDUELLES



VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Chapitre 6

Programmes d'aides techniques pour les personnes handicapées

Vérification menée auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Régie de l'assurance maladie du Québec, de l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec, de l'Institut de réadaptation de Montréal et d'autres établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	6.1
RECOMMANDATIONS	6.13
VUE D'ENSEMBLE	
Aides techniques	6.17
Rôles et responsabilités	6.23
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.28
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	
Gestion de la performance des programmes	6.33
Évaluation des programmes	6.35
Rôles et responsabilités	6.46
Complexité des programmes	6.48
Mise à jour des programmes	6.53
Évaluation de la performance et reddition de comptes	6.57
Allocation des ressources	6.67
Administration des programmes par les fiduciaires	6.73
Traitement des demandes de paiement	6.77
Acquisition des aides techniques	6.90
Valorisation des aides techniques	6.98
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Définitions et illustrations	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Josée Lapointe
Denyse Lemay
Cyntia Morin
Caroline Rivard
Jacques Robert
Francine Roy
Nathalie Samson

Sigles utilisés dans ce chapitre

AETMIS	Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé
IRDPQ	Institut de réadaptation en déficience physique de Québec
IRM	Institut de réadaptation de Montréal
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OPHQ	Office des personnes handicapées du Québec
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec

FAITS SAILLANTS

6.1 Au Québec, près de 1,2 million de personnes vivaient avec une incapacité permanente en 2005. Ces personnes peuvent avoir accès à un ou plusieurs des 19 programmes d'aides techniques offerts par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) qui, de façon générale, couvrent le coût d'acquisition de ces aides et, dans certains cas, celui de leur entretien et de leur réparation. Le coût relatif à ces programmes atteignait 135,8 millions de dollars en 2005-2006.

6.2 Notre vérification avait d'abord pour but de nous assurer que le MSSS, de concert avec les autres acteurs, gère la performance des programmes d'aides techniques de manière économique et efficiente. Nous devions aussi nous assurer que les fiduciaires administrent les programmes d'aides techniques qui leur sont confiés en conformité avec les directives données par le MSSS et selon les principes reconnus de saine gestion.

6.3 Nous avons mené nos travaux de vérification auprès du MSSS et de trois fiduciaires, soit la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ), l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec (IRDPQ) et l'Institut de réadaptation de Montréal (IRM). Nos travaux ont également touché cinq dispensateurs de services, dont trois offrent en plus des services d'entretien et de réparation. Notre vérification s'est déroulée d'avril à septembre 2006 et elle a porté sur les activités de l'exercice 2005-2006, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

6.4 Nos travaux révèlent que le MSSS n'a pas l'assurance qu'il gère la performance des programmes d'aides techniques avec économie et efficience. Nous avons notamment constaté que le MSSS n'a réalisé aucune évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques. Bien qu'il ait entrepris une démarche pour procéder à certains réaménagements, notamment pour regrouper certains programmes ou changer les façons de faire, les résultats de cette démarche sont partiels.

6.5 Une telle évaluation permettrait entre autres au MSSS de se pencher sur la pertinence de chacun des programmes pour attribuer les aides techniques, de statuer sur les programmes qu'il serait avantageux de regrouper, de repérer les chevauchements entre les programmes et de préciser la raison pour laquelle le coût des aides techniques n'est pas totalement couvert pour deux programmes.

6.6 De façon générale, le MSSS a bien défini les rôles et les responsabilités des différents acteurs. Cependant, il y aurait lieu d'instaurer une veille technologique continue au regard des aides techniques.

6.7 Les « portes d'entrée » aux programmes sont nombreuses et chacun a ses règles, ses formulaires et ses processus administratifs. Cette absence d'harmonisation rend les programmes plus complexes et ne facilite ni leur gestion ni leur compréhension par la clientèle. À cette complexité s'ajoute pour cette dernière une difficulté d'accès à l'information, notamment parce que le site Internet du MSSS n'est pas convivial.

6.8 Par ailleurs, le MSSS procède à des mises à jour de ses programmes d'aides techniques. Toutefois, il tarde généralement à les effectuer, alors qu'il est reconnu qu'ils nécessitent des changements importants. Qui plus est, les objectifs fixés, les indicateurs suggérés ainsi que la reddition de comptes reçue des fiduciaires ne permettent pas au MSSS d'évaluer la performance des programmes ni de faire une reddition de comptes adéquate.

6.9 Enfin, le mode d'allocation des ressources comporte des déficiences qui compromettent l'accessibilité à certaines aides techniques. Il y aurait lieu de revoir régulièrement la répartition des enveloppes entre les deux fiduciaires des programmes ayant trait aux triporteurs et quadriporteurs, aux ambulateurs ainsi qu'aux tricycles et vélos adaptés afin qu'elle soit établie en fonction des besoins de leur clientèle respective. De plus, les ressources financières qui sont allouées aux fiduciaires autres que la RAMQ et les agences ne sont connues d'ordinaire que plusieurs mois après le début de l'année financière.

6.10 Pour ce qui est de la RAMQ, nous pouvons conclure qu'elle administre les programmes d'aides techniques en conformité avec les directives reçues par le MSSS. Cependant, elle n'applique pas toujours les principes reconnus de saine gestion, notamment le processus lié au traitement des demandes de paiement comporte des inefficiences. De fait, son système informatique ne lui permet pas d'échanger des informations avec les dispensateurs de services, ce qui occasionne plusieurs manipulations de documents. Ainsi, les données informatiques dont disposent les dispensateurs sont transcrites sur des formulaires et toutes les informations qui accompagnent les demandes de paiement sont acheminées aux fiduciaires en version papier. En outre, les contrôles en place ne couvrent pas l'ensemble des risques. Ainsi, la RAMQ n'a pas l'assurance que les services facturés ont été effectivement rendus et sont conformes à la réglementation et aux ententes avec les dispensateurs.

6.11 Le processus d'acquisition établi par la RAMQ pour deux des trois types d'aides dont nous avons examiné les programmes, soit les fauteuils roulants et les aides auditives, est adéquat. En effet, la RAMQ les acquiert au moyen d'appels d'offres, comme le veut la réglementation. De plus, il respecte les principes de saine gestion. Toutefois, celui afférent aux aides à la posture nécessite des améliorations. Quant au processus de valorisation, il pourrait être bonifié.

6.12 Quant à l'IRDPQ et à l'IRM, leurs processus permettant de récupérer les aides inutilisées pourraient être bonifiés pour les programmes relatifs aux triporteurs et quadriporteurs, et aux ambulateurs.

RECOMMANDATIONS

6.13 Nous avons recommandé au ministère

Gestion de la performance des programmes

Évaluation des programmes

- **d'effectuer une évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques;**

Rôles et responsabilités

- **d'instaurer un mécanisme approprié pour assurer une veille technologique au regard des aides techniques;**

Complexité des programmes

- **de simplifier et d'harmoniser ses processus administratifs;**
- **de faciliter l'accès à l'information pour la clientèle;**

Mise à jour des programmes

- **d'effectuer régulièrement la mise à jour des programmes d'aides techniques;**

Évaluation de la performance et reddition de comptes

- **de préciser ses objectifs à l'égard des programmes d'aides techniques, de prévoir des indicateurs en lien avec ses objectifs et de déterminer les résultats attendus;**
- **de préparer un plan d'action découlant des orientations ministérielles en déficience physique, notamment au regard des aides techniques;**
- **d'exiger de la part des fiduciaires une reddition de comptes qui est en lien avec les indicateurs et qui est effectuée en temps opportun;**
- **de s'assurer que les conditions pour obtenir ou renouveler un permis permettant d'exploiter un laboratoire d'orthèses et de prothèses sont remplies;**

Allocation des ressources

- de revoir son mode d'allocation des ressources de façon
  - à ce que la répartition de l'enveloppe budgétaire entre les deux fiduciaires des programmes ayant trait aux triporteurs et quadriporteurs, aux ambulateurs ainsi qu'aux tricycles et vélos adaptés soit établie en fonction des besoins de leur clientèle respective;
  - à faire connaître aux fiduciaires le montant des enveloppes et à rendre celles-ci disponibles en temps opportun.

Administration des programmes par les fiduciaires

Traitement des demandes de paiement

6.14 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec

- de poursuivre la modernisation de ses processus, notamment
  - de mettre en place un système d'information lui permettant d'échanger des données avec les dispensateurs;
  - d'adopter un processus de vérification basé sur les risques lui permettant de s'assurer que les services ont été effectivement rendus et sont conformes à la réglementation et aux ententes;

Acquisition des aides techniques

- d'encadrer davantage le processus de conception et de production des aides à la posture;

Valorisation des aides techniques

- de continuer sa démarche en vue de mettre en œuvre le « système de gestion des biens corporatifs pour les aides techniques »;
- de rendre disponible son outil permettant d'harmoniser les critères de tri pour les fauteuils roulants.

6.15 Nous avons recommandé au ministère et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de diffuser des protocoles reconnus et standardisés pour assurer la qualité, la sécurité et le nettoyage des fauteuils roulants.

6.16 Nous avons recommandé à l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec et à l'Institut de réadaptation de Montréal de mettre en place des mécanismes leur permettant de maximiser la récupération des triporteurs, des quadriporteurs et des ambulateurs.

VUE D'ENSEMBLE

Aides techniques

Les aides techniques permettent aux personnes handicapées de compenser leurs incapacités.

6.17 Au Québec, selon une estimation de l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ), près de 1,2 million de personnes vivaient avec une incapacité permanente en 2005. Nous avons donc décidé de porter notre attention sur un des services qui permettent à la personne handicapée de compenser ses incapacités : les aides techniques.

6.18 Une aide technique est « un appareil, un équipement ou un dispositif visant à corriger une déficience, [à] compenser une incapacité ou à réduire une situation de handicap[1] ». Selon les limitations particulières à la personne, des aides techniques lui sont attribuées. Celles-ci lui permettent par exemple de se lever du lit, d'assurer ses soins d'hygiène, de préparer les repas ou d'effectuer ses déplacements. Elles rendent possible l'accomplissement de toutes les fonctions vitales du corps humain, comme l'alimentation, l'excrétion, la respiration, l'audition, la vision et la communication.

Les programmes offerts par le MSSS sont au nombre de 19.

6.19 Les programmes offerts par le MSSS sont au nombre de 19. Depuis 1974, ces programmes ont été mis sur pied graduellement soit par le MSSS pour les programmes d'aides techniques dont la RAMQ est fiduciaire, soit par l'OPHQ pour les autres programmes. Ces derniers ont d'ailleurs fait l'objet d'un transfert progressif de responsabilités au MSSS entre les années 1993 et 1998.

6.20 Seules les personnes qui correspondent à la définition de la personne handicapée ont accès à ces programmes. Dans la loi[2], cette définition se lit comme suit : « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ».

6.21 Le MSSS agit comme « dernier payeur » pour ces programmes. C'est donc dire que les personnes admissibles à d'autres programmes, que ce soit ceux de la Société de l'assurance automobile du Québec, de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) ou du ministère des Anciens Combattants du Canada, doivent faire appel à ces autres programmes en premier lieu.

6.22 Les programmes du MSSS couvrent, de façon générale, le coût d'acquisition des aides techniques et, dans certains cas, celui de leur entretien et de leur réparation. Le tableau 1 présente les programmes, les fiduciaires qui les administrent ainsi que les coûts qui leur sont associés en 2005-2006.

1. QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Aides techniques : questions fréquentes*, [En ligne], 2004. [http://msssa4.msss.gouv.qc.ca/fr/sujets/handicape.nsf/585b3578877da98b85256d0a0076bed0/6dd212e61533ad4e85256ef200518136?OpenDocument].
2. Il s'agit de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (L.R.Q., c. E-20.1).

TABLEAU 1

PROGRAMMES D'AIDES TECHNIQUES

Programme	Description	Coût en 2005-2006 (en milliers de dollars)
	Fiduciaire : Régie de l'assurance maladie du Québec	
Aides à la motricité	Orthèses* et prothèses*, aides à la marche (par exemple, cannes, béquilles), à la locomotion (par exemple, fauteuils roulants), à la posture* (par exemple, coussins adaptés)	74 473
Aides auditives	Prothèses auditives et aides de suppléance à l'audition (par exemple, avertisseurs visuels de sonneries et d'alarmes, aides à la téléphonie)	22 317
Appareils fournis aux personnes stomisées permanentes	Fournitures pour personnes ayant une stomie permanente (par exemple, sacs collecteurs, adaptateurs)	6 749
Aides visuelles	Aides à la lecture, à l'écriture et à la mobilité pour les personnes qui sont aveugles ou ont une basse vision (par exemple, magnétophones, machines à écrire en braille, cannes blanches, chiens-guides)	3 856
Prothèses mammaires externes	Prothèses externes requises à la suite d'une mastectomie ou d'une aplasie	1 569
Prothèses oculaires	Globes oculaires de remplacement	373
	Fiduciaires : Agences de la santé et des services sociaux	
Aides à l'élimination	Fournitures pour les fonctions d'élimination (par exemple, culottes d'incontinence)	4 624**
Oxygénothérapie*	Cylindres d'oxygène et accessoires pour des personnes souffrant de maladies pulmonaires chroniques	7 534**
Aides techniques à la vie quotidienne et à la vie domestique	Dispositifs pour l'adaptation de la chambre à coucher, de la salle de bains et de la cuisine (par exemple, ustensiles adaptés, lève-personnes)	4 974**
Chaussures orthétiques et appareillage de chaussures	Adaptation de chaussures dans les cas d'incapacités sévères à marcher	639**
	Fiduciaires : Institut de réadaptation en déficience physique de Québec et Institut de réadaptation de Montréal	
Triporteurs* et quadriporteurs*	Aides à la locomotion pour les personnes ayant des incapacités sévères en matière de marche, notamment les personnes atteintes de maladies cardiovasculaires ou respiratoires	3 999
Ambulateurs*	Aides à la locomotion extérieure pour les personnes ayant une déficience motrice ou atteintes de maladies cardiovasculaires ou respiratoires	– ***
Tricycles et vélos adaptés	Vélos et tricycles adaptés pour les jeunes de 18 ans et moins incapables d'utiliser un vélo ou un tricycle régulier	– ***
	Autres fiduciaires	
Ventilothérapie	Aides visant à compenser une diminution de la ventilation des alvéoles pulmonaires (pour les enfants, les fiduciaires sont les suivants : **Hôpital Sainte-Justine, Montreal Children's Hospital** et **Centre hospitalier universitaire de Québec** ; pour les adultes, **Hôpital Laval** et **Centre universitaire de santé McGill**)	2 399

TABLEAU 1 (SUITE)

PROGRAMMES D'AIDES TECHNIQUES

Programme	Description	Coût en 2005-2006 (en milliers de dollars)
Aides à la communication	Aides à la communication orale, non orale, écrite, à la téléphonie et au contrôle de l'environnement (par exemple, téléphones adaptés avec un contrôle par le souffle, claviers surdimensionnés pour utiliser l'ordinateur) (**Hôpital Sainte-Justine**)	934
Aides visuelles	Aides informatiques pour l'intégration au travail, non incluses dans les autres programmes (par exemple, guides informatiques d'écriture et de lecture) (**Institut Nazareth et Louis-Braille**)	478
Alimentation entérale	Équipements et aliments de gavage nécessaires aux personnes ayant des incapacités alimentaires (par exemple, pompes, suppléments alimentaires) (**Hôpital Sainte-Justine**)	306
Aides visuelles à la vie quotidienne et à la vie domestique	Aides permettant l'autonomie dans les activités de la vie quotidienne et de la vie domestique et aides informatiques d'écriture et de lecture (par exemple, détecteurs sonores pour l'eau, détecteurs électroniques de localisation) (**Certains centres de réadaptation en déficience physique**)	293
Services aux laryngectomisés	Vocalisateurs, canules parlantes et accessoires (**Hôpital Notre-Dame et Hôtel-Dieu de Québec**)	246
Total		**135 763**

* Le lecteur trouvera à l'annexe 2 une définition de ces termes.

** Le budget 2005-2006 est présenté pour ce programme, car son coût n'est pas disponible.

*** Le coût qui lui est relatif est inclus dans celui afférent au programme portant sur les triporteurs et les quadriporteurs.

Sources : MSSS, RAMQ.

Rôles et responsabilités

6.23 Plusieurs acteurs doivent unir leurs efforts afin de pouvoir offrir des aides techniques aux personnes handicapées. Le tableau 2 énumère ceux qui interviennent dans l'élaboration, la gestion et l'application des programmes ainsi que leurs rôles et leurs responsabilités.

6.24 Les fiduciaires sont désignés par la *Loi sur l'assurance maladie*, le gouvernement ou le MSSS. En ce qui concerne les dispensateurs de services et les fournisseurs de services d'entretien et de réparation, les possibilités sont multiples. La RAMQ signe des ententes avec ces acteurs pour les programmes qu'elle administre. Dans le secteur privé notamment, ceux-ci doivent faire partie d'un ordre professionnel ou obtenir un permis de laboratoire d'orthèses et de prothèses du MSSS, ou simplement être des détaillants.

TABLEAU 2

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ACTEURS

Acteurs	Rôles et responsabilités
MSSS	– Établir les orientations et les objectifs concernant les services aux personnes handicapées – Déterminer le panier de services, la clientèle visée ainsi que les paramètres d'organisation des programmes – Répartir annuellement, par programme et par fiduciaire, les enveloppes budgétaires en fonction des besoins – Effectuer le suivi des programmes, entre autres auprès des fiduciaires, et exiger d'eux une reddition de comptes
Fiduciaires	– Assurer la gestion administrative et financière des programmes, notamment : ◦ analyser les demandes reçues et expliquer les décisions prises aux dispensateurs de services ◦ instaurer des modalités de récupération, de valorisation et de réattribution des aides techniques, s'il y a lieu ◦ donner les autorisations requises pour les réparations, le cas échéant, aux fournisseurs des services d'entretien et de réparation – Alimenter le MSSS en informations pour qu'il puisse mettre à jour les programmes – Effectuer un suivi auprès des dispensateurs et en rendre compte au MSSS
Dispensateurs de services (publics ou privés)	– Recevoir les demandes – Évaluer les besoins des clients – Évaluer la recevabilité des demandes en fonction des critères associés aux programmes – Obtenir les autorisations des fiduciaires et fournir les aides techniques selon les modalités prescrites – Effectuer un suivi pour s'assurer que les aides techniques remplissent leur fonction et qu'elles répondent aux attentes des personnes et aux objectifs fixés
Fournisseurs de services d'entretien et de réparation (publics ou privés)	– Procéder, en conformité avec les programmes, à l'entretien, aux réparations et à la récupération des aides techniques
Clients	– Remplir les demandes et faire les démarches s'y rapportant – Utiliser les aides techniques selon les normes des fabricants et les recommandations des dispensateurs de services, le cas échéant – Aviser les dispensateurs de services lorsqu'ils n'utilisent plus les aides techniques

Sources : MSSS, RAMQ.

6.25 Chaque programme possède ses propres particularités ; cependant, de manière générale, certaines étapes sont comparables d'un programme à l'autre. De fait, celles qui suivent sont similaires :

- constatation écrite de la déficience (faite par le médecin ou, dans certains cas, par un autre professionnel) ;
- évaluation des besoins et détermination de l'aide technique requise (réalisées par le dispensateur de services) ;
- acquisition de l'aide technique (par le dispensateur de services ou le client) ;

- ajustements, entraînement et suivi (par le dispensateur de services);
- acquittement du coût de l'aide technique et de celui de l'entretien et des réparations, lorsque cela est prévu (par le fiduciaire).

6.26 En fonction des programmes et des régions, les fiduciaires, les dispensateurs de services et les fournisseurs de services d'entretien et de réparation peuvent être des entités du secteur public, comme certains centres de réadaptation en déficience physique. En outre, les dispensateurs de services et ceux qui offrent des services d'entretien et de réparation peuvent appartenir au secteur privé, par exemple les audioprothésistes et des laboratoires d'orthèses et de prothèses.

6.27 Notons aussi que des établissements publics peuvent être à la fois fiduciaires de certains programmes, dispensateurs de services pour d'autres, en plus de fournir des services d'entretien et de réparation.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

6.28 Nos travaux avaient pour but de vérifier que le MSSS et les fiduciaires ont mis en place des mesures visant à assurer une gestion optimale des programmes d'aides techniques dans le réseau de la santé et des services sociaux.

6.29 La prochaine section décrit les résultats de la vérification qui nous permettent de répondre, à partir de critères préétablis reproduits à l'annexe 1, aux deux questions suivantes:

- Est-ce que le ministère de la Santé et des Services sociaux, de concert avec les autres acteurs, gère la performance des programmes d'aides techniques de manière économique et efficiente?
- Est-ce que les fiduciaires administrent les programmes d'aides techniques qui leur sont confiés en conformité avec les directives données par le MSSS et selon les principes reconnus de saine gestion?

6.30 Nous avons mené nos travaux de vérification auprès du MSSS et de trois fiduciaires, soit la RAMQ, l'IRDPQ et l'IRM. Nos travaux ont également touché cinq dispensateurs de services, dont trois offrent en plus des services d'entretien et de réparation. Nous avons eu des entrevues avec près de 50 gestionnaires et professionnels de la santé, analysé des données et examiné plusieurs documents, notamment des dossiers de clients. Nous avons aussi consulté des représentants d'agences de la santé et des services sociaux, de l'OPHQ et d'un organisme sans but lucratif. Enfin, dans le but de mener à bien cette mission, nous nous sommes adjoint un comité consultatif.

6.31 Les entreprises privées qui dispensent des services ou qui offrent des services d'entretien et de réparation ont été exclues de la vérification. Nos travaux n'ont pas eu non plus pour objet les aides techniques qui sont la propriété des

établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux, tels les fauteuils roulants des centres hospitaliers. En outre, le présent rapport ne remet pas en cause la pertinence et la qualité des actes professionnels qui n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de nos travaux.

6.32 Notre vérification s'est déroulée d'avril à septembre 2006. Elle a porté sur les activités de l'exercice 2005-2006, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

Gestion de la performance des programmes

6.33 Le premier objectif de la vérification était de nous assurer que le MSSS, de concert avec les autres acteurs, gère la performance des programmes d'aides techniques de manière économique et efficiente.

6.34 Nos travaux révèlent que le MSSS n'a pas l'assurance qu'il gère la performance des programmes d'aides techniques avec économie et efficience. Nous avons notamment relevé les lacunes suivantes :

- le ministère n'a pas effectué d'évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques ;
- il n'y a pas de veille technologique continue ;
- les programmes sont multiples, leur gestion est complexe et la compréhension de ceux-ci ainsi que des règles qui s'y rapportent est difficile ;
- les mises à jour des programmes tardent à se faire et ne portent souvent que sur certains aspects ;
- les objectifs fixés et les indicateurs suggérés par le MSSS ainsi que la reddition de comptes reçue des fiduciaires ne permettent pas d'évaluer la performance des programmes ;
- le mode d'allocation des ressources comporte des déficiences qui compromettent l'accessibilité à certaines aides techniques.

Évaluation des programmes

Les programmes se sont superposés au fil du temps.

6.35 Le MSSS n'a réalisé aucune évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques. Les programmes se sont superposés au fil du temps et, bien que le MSSS ait entrepris une démarche pour procéder à des réaménagements, entre autres pour regrouper certains programmes relatifs à la motricité et pour changer les façons de faire, les résultats de cette démarche sont partiels.

6.36 Une évaluation permettrait au MSSS de s'interroger de façon globale sur ses programmes, afin notamment de faire en sorte qu'ils reflètent la nouvelle philosophie de gestion, qu'elle soit gouvernementale ou qu'elle provienne du réseau de la santé.

6.37 À ce titre, un projet entrepris par le gouvernement vise, entre autres, à examiner avec attention les programmes existants. En effet, dans le plan de modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor[3], on a demandé aux gestionnaires de s'interroger sur les programmes qu'ils administraient en fonction de cinq critères : rôle de l'État, efficacité, efficience, subsidiarité[4], capacité financière. Un tel exercice profiterait grandement aux programmes d'aides techniques, compte tenu notamment de leur cloisonnement et de leur « sédimentation[5] ». À cet égard, il est précisé dans le plan de modernisation que « les programmes doivent mieux correspondre aux besoins des citoyens. Cela implique que l'on mette fin à l'accumulation des programmes visant les mêmes objectifs, ainsi qu'au cloisonnement des programmes concernant les mêmes clientèles. » De même, comme l'indiquaient les orientations relatives à la déficience physique 2004-2009[6] du MSSS, les programmes devraient être revus en fonction des besoins.

Le MSSS doit se pencher sur la pertinence de chaque programme.

6.38 Le MSSS doit donc notamment se pencher sur la pertinence de chacun des programmes pour attribuer les aides techniques. Il doit également évaluer la subsidiarité, c'est-à-dire quelle est l'instance la mieux placée pour assumer la gestion de chaque programme. Ce peut être un organisme public central, régional ou local.

Une évaluation pour statuer sur les programmes à regrouper.

6.39 Une évaluation permettrait également au MSSS de statuer sur les programmes qu'il serait avantageux de regrouper. D'ailleurs, au regard du programme des aides à la motricité, le MSSS a déjà entrepris une démarche pour y intégrer les triporteurs et les quadriporteurs, les ambulateurs, les tricycles et vélos adaptés ainsi que les chaussures orthétiques. Le regroupement de ces programmes facilitera une évaluation globale des besoins de la personne pour ce qui est de la motricité, surtout que la décision d'offrir l'une ou l'autre des aides est souvent tributaire de celles déjà fournies.

6.40 En outre, une évaluation des programmes permettrait de repérer les chevauchements entre ceux-ci. À titre d'exemple, des aides associées au programme concernant les aides à l'élimination sont semblables à celles offertes par le programme ayant trait aux appareils fournis aux personnes stomisées permanentes. D'ailleurs, selon des informations obtenues, des clients reçoivent parfois de l'aide

3. QUÉBEC, SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Moderniser l'État. Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, 2004, 118 p. (série *Briller parmi les meilleurs*).

4. Ce critère concerne la détermination de l'organisation la mieux placée pour administrer le programme. *Ibid.*, p. 61.

5. Le Secrétariat du Conseil du trésor entend par « sédimentation », le fait que, dans un même domaine, les programmes se sont ajoutés les uns aux autres, sans que l'on revoie ceux qui étaient déjà en place. *Ibid.*, p. 60.

6. QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Pour une véritable participation à la vie de la communauté. Orientations ministérielles en déficience physique. Objectifs 2004-2009*, [En ligne], 2003, p. 42. [http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2003/03-841-01.pdf].

des deux programmes afin de combler la totalité de leurs besoins. Pourtant, les règles indiquent qu'il n'est pas possible, pour un même type d'aide, d'avoir recours à ces deux programmes en même temps.

6.41 Qui plus est, une telle évaluation permettrait de préciser la raison pour laquelle le coût des aides techniques n'est pas totalement couvert pour deux programmes (tableau 3), alors que c'est le cas pour les autres. En effet, pour ces deux programmes, un prix forfaitaire est fixé et il n'est pas toujours indexé.

TABLEAU 3

COMPARAISON DES PROGRAMMES D'AIDES TECHNIQUES

Programme	Fiduciaire	Type de couverture	Encadrement	Dernière mise à jour
1. Aides à la motricité*	RAMQ	Coût total	Règlement	2006
2. Aides auditives*	RAMQ	Coût total	Règlement	2006
3. Appareils fournis aux personnes stomisées permanentes	RAMQ	Prix forfaitaire	Décret	2006
4. Aides visuelles*	RAMQ	Coût total	Règlement	2004
5. Prothèses mammaires externes	RAMQ	Prix forfaitaire	Décret	1996
6. Prothèses oculaires*	RAMQ	Coût total **	Décret	1999
7. Aides à l'élimination	Agences	Coût total	Guide	2003
8. Oxygénothérapie*	Agences	Coût total	Guide	2000
9. Aides techniques à la vie quotidienne et à la vie domestique*	Agences	Coût total	Guide	2004
10. Chaussures orthétiques et appareillage de chaussures	Agences	Coût total ***	Guide	2000
11. Triporteurs et quadriporteurs*	IRDPQ, IRM	Coût total	Guide	2006
12. Ambulateurs*	IRDPQ, IRM	Coût total	Guide	2003
13. Tricycles et vélos adaptés*	IRDPQ, IRM	Coût total ***	Guide	2003
14. Ventilothérapie*	Autres	Coût total	Guide	2001
15. Aides à la communication*	Autre	Coût total	Guide	1999
16. Aides visuelles*	Autre	Coût total	Guide	1997
17. Alimentation entérale*	Autre	Coût total	Guide	2001
18. Aides visuelles à la vie quotidienne et à la vie domestique*	Autres	Coût total	Guide	1997
19. Services aux laryngectomisés*	Autres	Coût total	Guide	1998

* Des frais relatifs aux réparations peuvent être remboursés.

** On ne dépasse pas un certain montant.

*** Une franchise est exigée pour ce programme.

Sources : RAMQ, MSSS.

6.42 Par ailleurs, chez les dispensateurs de services que nous avons vérifiés, il y a peu de suivi systématique à long terme de l'utilisation des aides techniques, notamment parce que cette activité n'est pas prévue dans les programmes. Pourtant, comme l'indiquent les orientations relatives à la déficience physique pour 2004-2009, « un suivi rigoureux peut générer des économies : d'abord, en permettant la récupération des aides non utilisées ; ensuite, en augmentant le niveau d'autonomie de la personne concernée et, par conséquent, en réduisant la demande de services autres que d'aide technique pour compenser les incapacités[7] ». Une évaluation des programmes permettrait d'analyser la possibilité d'inclure cette activité.

Le MSSS devrait s'interroger sur les services de dépannage relatifs aux fauteuils roulants.

6.43 Enfin, il faudrait que le MSSS s'interroge sur les services de dépannage offerts pour les fauteuils roulants, afin que ces services soient appropriés au contexte de chaque région. À ce titre, deux des trois dispensateurs vérifiés ont noté des indices d'insatisfaction de la clientèle : le délai de réponse est trop long, le territoire est partiellement couvert (les services sont généralement concentrés dans les régions urbaines). À titre d'exemple, dans la région de Québec, la municipalité de Boischatel a accès à ces services, alors que celle de Saint-Augustin-de-Desmaures ne peut y avoir recours.

6.44 Une des raisons de cet état de fait est que le règlement autorise la RAMQ à ne rembourser aux fournisseurs de services d'entretien et de réparation qu'au maximum une heure pour le déplacement, peu importe le territoire.

6.45 Nous avons recommandé au ministère d'effectuer une évaluation de l'ensemble des programmes d'aides techniques.

Rôles et responsabilités

Le MSSS a bien défini les rôles et les responsabilités des acteurs.

6.46 De façon générale, le MSSS a bien défini les rôles et les responsabilités des différents acteurs. Cependant, il y aurait lieu d'instaurer une veille technologique continue au regard des aides techniques, afin de suivre les développements en la matière et de signaler l'arrivée de nouveaux appareils sur le marché. Il faudrait également déterminer le ou les acteurs qui auraient la responsabilité de cette veille. Présentement, certaines évaluations d'aides techniques sont demandées à l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé (AETMIS), mais il n'y a pas de vigie continue. Ainsi, le MSSS ne peut être certain de répondre de façon optimale aux besoins des clients.

6.47 Nous avons recommandé au ministère d'instaurer un mécanisme approprié pour assurer une veille technologique au regard des aides techniques.

7. *Ibid.*, p. 54.

Complexité des programmes

6.48 À cause de leur multiplicité, la gestion des programmes est complexe et la compréhension de ceux-ci ainsi que des règles qui s'y rapportent est difficile.

Les « portes d'entrée » aux programmes sont nombreuses.

6.49 Les 19 programmes d'aides techniques offerts par le MSSS sont encadrés par un règlement, un décret ou un guide (voir tableau 3). De plus, les « portes d'entrée » à ces programmes sont nombreuses et chacun a ses règles, ses formulaires et ses processus administratifs. Cette absence d'harmonisation rend les programmes plus complexes et ne facilite ni leur gestion ni leur compréhension par la clientèle. Par exemple, un client qui désire obtenir un ambulateur pour l'intérieur et un autre pour l'extérieur devra faire appel à deux programmes, gérés par deux fiduciaires, qui comportent des règles de gestion et des formulaires différents. Le MSSS est au fait de cette complexité. En effet, il mentionne, dans les orientations relatives à la déficience physique 2004-2009, que « les procédures sont trop compliquées[8] ».

Le site Internet du MSSS n'est pas convivial.

6.50 À cette complexité s'ajoute pour la clientèle une difficulté d'accès à l'information. Le site Internet du MSSS n'est pas convivial : il donne de l'information générale et renvoie, pour certains programmes, à des documents conçus pour les gestionnaires. Par conséquent, ces documents ne sont ni destinés ni adaptés aux clients. Des liens hypertextes pointant vers les sites des fiduciaires ne sont pas toujours disponibles et, lorsqu'il y en a un, comme c'est le cas pour la RAMQ, le client est dirigé sur la page d'accueil du site et non directement sur le programme.

6.51 Nous avons comparé l'information présentée sur les sites de l'Ontario et de l'Alberta avec celle fournie sur le site du MSSS. Nous avons constaté que celle des sites ontarien et albertain est davantage homogène et que les documents concernant les différents programmes sont uniformes. De plus, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario guide l'internaute vers le service qui l'intéresse, peu importe le ministère ou l'organisme qui l'offre.

6.52 Nous avons recommandé au ministère

- **de simplifier et d'harmoniser ses processus administratifs ;**
- **de faciliter l'accès à l'information pour la clientèle.**

Mise à jour des programmes

6.53 Par ailleurs, le MSSS procède, comme le montre le tableau 3, à des mises à jour de ses programmes d'aides techniques. Toutefois, il tarde généralement à les effectuer, alors qu'il est reconnu par les acteurs concernés (fiduciaires, dispensateurs, clients, etc.) qu'ils nécessitent des changements importants.

8. *Ibid.*, p. 50.

6.54 À titre d'exemple, la dernière mise à jour du programme ayant trait aux aides visuelles (dont la RAMQ est fiduciaire) n'a porté que sur l'ajout d'aides et la révision de la liste des prix, alors que les critères d'attribution exigeraient également des modifications. D'autres mises à jour ont tardé à se faire; ainsi, la révision du programme quant aux aides auditives a débuté en 1998 et s'est achevée en 2006. Le groupe de travail qui s'est penché sur sa révision a remis son rapport en novembre 2001, mais le processus visant à modifier le programme a duré plus de quatre ans.

6.55 Enfin, d'autres programmes, tel celui ayant trait aux aides à la motricité, nécessiteraient une actualisation. Selon le MSSS, le « processus de révision des programmes a pour but de modifier le programme actuel de la RAMQ afin qu'il réponde mieux aux besoins de la clientèle cible [...], d'en améliorer l'accès, d'améliorer son efficacité et son efficience [...]. [...] il faut évaluer la faisabilité d'intégrer certains programmes ministériels, en lien avec la mobilité[9] ».

6.56 Nous avons recommandé au ministère d'effectuer régulièrement la mise à jour des programmes d'aides techniques.

Évaluation de la performance et reddition de comptes

6.57 Nos travaux nous amènent à conclure que le MSSS ne peut évaluer la performance de ses programmes d'aides techniques ni effectuer une reddition de comptes adéquate.

6.58 En effet, le MSSS a élaboré des orientations ministérielles en déficience physique[10] et trois objectifs, qui sont en lien avec les orientations, portent sur les aides techniques. Cependant, ces objectifs sont imprécis, les indicateurs suggérés ne s'y rapportent pas et les résultats attendus permettront difficilement de mesurer l'atteinte des objectifs.

6.59 À titre d'exemple, pour l'objectif suivant : « Simplifier, harmoniser, rendre accessibles et tenir à jour régulièrement les règlements (programmes RAMQ) et les outils de gestion (programmes réseau) des programmes d'aides techniques », les indicateurs prévus sont la diminution des listes d'attente en matière d'aides techniques, la diminution du temps d'attente moyen pour l'obtention d'une aide et une plus grande satisfaction des personnes et des intervenants. Quant au résultat attendu, c'est-à-dire la mise en place de mécanismes de révision des outils de gestion, il s'agit plutôt d'un moyen que d'un résultat.

9. QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Révision de programmes : programme d'appareils suppléant à une déficience physique (RAMQ) ; programmes ministériels liés à la locomotion*, 2006, p. 3-4 (document de travail).

10. QUÉBEC, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Pour une véritable participation à la vie de la communauté. Orientations ministérielles en déficience physique. Objectifs 2004-2009*, [En ligne], 2003, 93 p. [http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/2003/03-841-01.pdf].

6.60 Par ailleurs, l'absence d'un plan d'action pour la mise en œuvre des orientations ministérielles en déficience physique et le fait que les systèmes d'information requis pour effectuer le suivi des indicateurs reliés aux aides techniques ne sont pas en place font obstacle à l'atteinte des objectifs.

La reddition de comptes que le MSSS exige n'est pas suffisante.

6.61 En ce qui concerne la reddition de comptes que le MSSS exige des fiduciaires, les mécanismes formels ne sont pas suffisants pour assurer leur imputabilité.

6.62 En effet, même si le ministère demande une reddition de comptes annuelle, l'information reçue est très variable d'un fiduciaire à l'autre et elle est souvent insuffisante pour juger de la performance des programmes. Elle ne porte habituellement que sur certaines données quantitatives, comme le nombre de personnes à qui l'on a fourni des services au cours de l'année, le nombre de personnes en attente, le coût des aides attribuées. Bien qu'elle soit pertinente, cette information pourrait être complétée par d'autres renseignements davantage axés sur la performance, tels que les délais d'attente, la satisfaction des clients, l'obtention des résultats en fonction des objectifs du programme.

Pas l'information nécessaire pour juger des délais d'attente.

6.63 À titre d'exemple, en ce qui a trait aux délais d'attente, ni le MSSS ni les fiduciaires ne reçoivent l'information nécessaire pour juger s'ils sont acceptables. Pourtant, on sait qu'un délai retarde l'intégration de la personne et freine son autonomie.

6.64 Chez les dispensateurs de fauteuils roulants et d'aides à la posture que nous avons vérifiés, des données relatives aux délais d'obtention de ces aides sont colligées, mais elles ne sont pas comparables d'un dispensateur à l'autre. Le délai estimé entre le moment où l'on reçoit la demande de la personne pour obtenir l'aide et celui de sa livraison est en moyenne de 9 à 30 semaines, selon les dispensateurs visités. En ce qui concerne les triporteurs, les quadriporteurs et les ambulateurs, ceux-ci n'enregistrent pas les délais. Cependant, les fiduciaires consignent certaines données, mais elles ne portent que sur les étapes dans lesquelles ils interviennent.

Suivi à l'égard des laboratoires privés d'orthèses et de prothèses

6.65 Par ailleurs, nous avons relevé des lacunes quant au suivi du MSSS ayant trait aux laboratoires privés d'orthèses et de prothèses. La loi[11] prévoit que leurs gestionnaires doivent obtenir un permis annuel pour les exploiter. Ce permis est associé notamment à des conditions telles que l'accessibilité aux lieux et leur salubrité. Pourtant, le ministère accorde ou renouvelle les permis sans qu'aucune visite soit effectuée dans ces laboratoires pour s'assurer que les conditions sont remplies. De plus, il ne fait pas de suivi de l'ensemble des laboratoires, ce qui accentue le risque que certains soient exploités sans permis.

11. Il s'agit de la *Loi sur les laboratoires médicaux, la conservation des organes, des tissus, des gamètes et des embryons et la disposition des cadavres* (L.R.Q., c. L-0.2, a. 31).

6.66 Nous avons recommandé au ministère

- **de préciser ses objectifs à l'égard des programmes d'aides techniques, de prévoir des indicateurs en lien avec ses objectifs et de déterminer les résultats attendus;**
- **de préparer un plan d'action découlant des orientations ministérielles en déficience physique, notamment au regard des aides techniques;**
- **d'exiger de la part des fiduciaires une reddition de comptes qui est en lien avec les indicateurs et qui est effectuée en temps opportun;**
- **de s'assurer que les conditions pour obtenir ou renouveler un permis permettant d'exploiter un laboratoire d'orthèses et de prothèses sont remplies.**

Allocation des ressources

6.67 L'allocation des ressources, pour les programmes dont la RAMQ est fiduciaire, se fait de façon récurrente et permet de répondre aux besoins de la clientèle. Par contre, le mode d'allocation des ressources pour les programmes qui concernent les autres fiduciaires comporte certaines lacunes.

6.68 Ainsi, il y aurait lieu de revoir régulièrement la répartition de l'enveloppe budgétaire entre les deux fiduciaires des programmes ayant trait aux triporteurs et quadriporteurs, aux ambulateurs ainsi qu'aux tricycles et vélos adaptés afin qu'elle soit établie en fonction des besoins de leur clientèle respective. Le MSSS n'a pu nous fournir les éléments qui sous-tendent cette répartition. Pourtant, la situation mériterait une réévaluation: un des fiduciaires accuse souvent un surplus après avoir répondu à toutes les demandes, alors que l'autre, soit l'IRM, ne peut satisfaire entièrement aux besoins de sa clientèle, faute d'argent. En conséquence, les clients desservis par ce fiduciaire doivent souvent attendre plusieurs mois avant d'obtenir leur aide technique.

6.69 De plus, les ressources financières qui sont allouées aux fiduciaires autres que la RAMQ et les agences ne sont connues d'ordinaire que plusieurs mois après le début de l'année financière. Ces ressources proviennent de plusieurs enveloppes non récurrentes associées soit aux activités régulières prévues dans le budget du MSSS, soit au plan triennal des immobilisations.

La façon d'attribuer les ressources complique leur planification et leur suivi.

6.70 Cette façon d'attribuer les ressources complique leur planification et leur suivi, tant pour le MSSS que pour les fiduciaires concernés. De même, elle rend plus difficile l'administration des programmes pour ces derniers. Enfin, l'incertitude liée à l'obtention des ressources occasionne des délais pour la clientèle et compromet l'accessibilité à certaines aides techniques.

6.71 À titre d'exemple, un fiduciaire a reçu le premier versement de 2004-2005 en août de la même année; celui de 2005-2006 a été effectué en juin et celui de 2006-2007, en août. Ces délais ont un effet direct sur les listes d'attente. Ainsi, le 16 août 2006, ce fiduciaire n'avait toujours pas répondu à 352 demandes.

6.72 Nous avons recommandé au ministère de revoir son mode d'allocation des ressources de façon

- **à ce que la répartition de l'enveloppe budgétaire entre les deux fiduciaires des programmes ayant trait aux triporteurs et quadriporteurs, aux ambulateurs ainsi qu'aux tricycles et vélos adaptés soit établie en fonction des besoins de leur clientèle respective;**
- **à faire connaître aux fiduciaires le montant des enveloppes et à rendre celles-ci disponibles en temps opportun.**

Administration des programmes par les fiduciaires

6.73 Nous avons examiné les activités de trois fiduciaires: la RAMQ, pour l'ensemble des programmes qu'elle administre; l'IRDPQ et l'IRM, pour le programme relatif aux triporteurs et aux quadriporteurs et pour celui concernant les ambulateurs (2,6 millions de dollars). Pour ce qui est des programmes de la RAMQ, nous avons porté une attention particulière à la gestion des fauteuils roulants (32,5 millions de dollars) et des aides à la posture (11,4 millions de dollars), soit plus de la moitié des 74,5 millions de dollars affectés au programme afférent aux aides à la motricité, ainsi qu'à la gestion des appareils auditifs (22,3 millions de dollars).

6.74 Les activités des fiduciaires consistent principalement à traiter les demandes de paiement, mais ceux-ci ont aussi des responsabilités à l'égard de l'acquisition de certains types d'aides et de leur valorisation[12].

6.75 Notre objectif de vérification consistait à nous assurer que les fiduciaires administrent les programmes d'aides techniques qui leur sont confiés en conformité avec les directives données par le MSSS et selon les principes reconnus de saine gestion.

6.76 Nous pouvons conclure que la RAMQ administre les programmes d'aides techniques en conformité avec les directives reçues par le MSSS. Cependant, elle n'applique pas toujours les principes reconnus de saine gestion. Notamment,

- le processus de traitement des demandes de paiement comporte des inefficiences et les contrôles en place ne portent pas sur l'ensemble des risques;
- le processus d'acquisition des aides à la posture nécessite des améliorations;
- le processus de valorisation a été mis en œuvre, mais requiert certaines améliorations.

Quant à l'IRDPQ et à l'IRM, les processus permettant de récupérer les aides inutilisées pourraient être bonifiés pour les programmes se rapportant aux triporteurs et quadriporteurs, et aux ambulateurs.

12. Selon la RAMQ, on appelle « valorisation » l'ensemble des procédés visant à tirer parti de façon maximale d'une aide technique récupérée ou d'une partie de celle-ci. Ce terme englobe le réemploi, la réutilisation, la régénération et le recyclage.

Traitement des demandes de paiement

6.77 Afin de se faire rembourser le coût d'acquisition des aides techniques ainsi que le coût des pièces et de la main-d'œuvre nécessaire pour ajuster les aides, procéder à leur entretien ou les réparer, les dispensateurs transmettent les demandes de paiement aux fiduciaires. Ces derniers s'assurent que les critères d'admissibilité prévus dans chacun des programmes sont remplis.

6.78 Au cours de l'année 2005-2006, la RAMQ a traité près de 260 000 demandes de paiement pour l'attribution et la réparation d'aides techniques, soit une hausse de 34 p. cent comparativement à 2001-2002.

6.79 En ce qui a trait à l'IRDPQ et à l'IRM, ils ont traité en 2005-2006 au total un peu moins de 1 400 demandes quant à l'attribution d'aides techniques pour le programme relatif aux triporteurs et quadriporteurs et celui se rapportant aux ambulateurs. Ce nombre a augmenté de plus de 175 p. cent depuis 2002-2003. Selon le MSSS, cette forte hausse s'explique surtout par le vieillissement de la population, qui entraîne un accroissement des incapacités relatives à la locomotion.

6.80 Notre vérification nous a permis de constater que les processus en vigueur pour traiter les demandes de paiement des aides techniques comportent des inefficiences et que les contrôles en place ne portent pas sur l'ensemble des risques.

La non-intégration des systèmes nuit à l'efficience.

6.81 Les systèmes informatiques des trois fiduciaires visités ne leur donnent pas la possibilité d'échanger des informations avec les dispensateurs de services. La non-intégration de ces systèmes nuit à l'efficience tant chez les dispensateurs que chez les fiduciaires.

6.82 Ainsi, les données informatiques dont disposent les dispensateurs doivent être transcrites sur des formulaires et toutes les informations qui accompagnent les demandes de paiement sont acheminées aux fiduciaires en version papier.

6.83 À la RAMQ, cette façon de faire occasionne plusieurs manipulations des documents. Ceux-ci sont numérotés, numérisés et ensuite détruits de façon sécuritaire. De plus, les données qui s'y trouvent sont saisies dans son système informatique.

6.84 À l'IRDPQ et à l'IRM, le volume des demandes de paiement traitées annuellement est beaucoup moindre qu'à la RAMQ, ce qui rend moins impératif une intégration des systèmes, d'autant plus que le MSSS prévoit confier à cette dernière l'administration des deux programmes d'ici trois ans.

6.85 En ce qui concerne la RAMQ, elle effectue des contrôles a priori des demandes de paiement, c'est-à-dire avant même de payer les aides techniques. Ces contrôles sont soit informatisés, soit manuels. Lors des contrôles informatisés, on valide notamment l'admissibilité de la personne assurée ainsi que celle du médecin prescripteur et on vérifie si l'aide facturée est offerte dans le programme. De tels contrôles permettent de détecter des erreurs et des irrégularités.

6.86 Quant aux contrôles exécutés manuellement, comme l'examen de l'ordonnance médicale ou de l'attestation du besoin, ils sont identiques pour toutes les demandes de paiement reçues, sans égard au risque qu'une demande comporte des erreurs ou des écarts. Pourtant, 95 p. cent des demandes sont acceptées. Il y aurait lieu de s'interroger sur le processus; en effet, on pourrait le simplifier tout en tenant compte de la valeur de l'aide technique et du risque lié soit au dispensateur de services (taux de refus ou d'erreur), soit au type d'aide technique (complexité du programme).

Pas de contrôles a posteriori basés sur le risque.

6.87 Par ailleurs, malgré ces contrôles, la RAMQ n'a pas l'assurance que les services facturés ont été effectivement rendus et sont conformes à la réglementation et aux ententes avec les dispensateurs. De fait, elle n'effectue aucune vérification chez les dispensateurs ou les fournisseurs de services d'entretien et de réparation. Pourtant, des contrôles a posteriori basés sur le risque permettraient entre autres à la RAMQ de s'assurer que les ententes conclues avec les fabricants sont respectées, que l'aide facturée correspond à celle remise au client, que la pièce facturée comme étant neuve l'est vraiment et que le coût de l'aide attribuée ne peut pas être supporté par un autre assureur. De plus, la *Loi sur l'assurance maladie* prévoit que la RAMQ doit vérifier « si les services assurés dont elle a assumé le coût ont été effectivement rendus ». En ce qui concerne les aides techniques, elle ne le fait que pour les programmes ayant trait aux aides visuelles et aux aides auditives.

6.88 La RAMQ est au fait de plusieurs de ces lacunes. En 2005-2006, elle a analysé ses pratiques et s'est mise à la recherche de solutions en vue de parfaire ses processus. Un projet de modernisation, accompagné d'un calendrier de mise en place, a été approuvé par les gestionnaires. À terme, ce projet devrait permettre de corriger plusieurs des lacunes que nous avons relevées, mais il faudra attendre au moins jusqu'en 2008 pour que le nouveau système informatique soit prêt. Notons que les budgets nécessaires à la réalisation du projet n'ont pas encore été approuvés.

6.89 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec

- **de poursuivre la modernisation de ses processus, notamment**
  - **de mettre en place un système d'information lui permettant d'échanger des données avec les dispensateurs;**
  - **d'adopter un processus de vérification basé sur les risques lui permettant de s'assurer que les services ont été effectivement rendus et sont conformes à la réglementation et aux ententes.**

Acquisition des aides techniques

6.90 Selon les programmes, les fiduciaires jouent un rôle plus ou moins important dans le processus d'acquisition des aides techniques.

6.91 Pour ce qui est de certaines aides dont la RAMQ est fiduciaire, des fournisseurs sont choisis pour toute la province et les prix sont fixés par des appels d'offres. C'est le cas notamment des fauteuils roulants et des aides auditives. Pour d'autres, telles les aides à la posture, la RAMQ rembourse aux dispensateurs le coût de fabrication (en fonction du nombre d'heures de travail et du matériel utilisé). Enfin, pour quelques-unes, dont les aides visuelles, la RAMQ assume le coût d'acquisition jusqu'à concurrence d'un prix maximal.

Fauteuils roulants et aides auditives : le processus d'acquisition est adéquat.

6.92 Le processus d'acquisition établi par la RAMQ pour deux des trois types d'aides dont nous avons examiné les programmes, soit les fauteuils roulants et les aides auditives, est adéquat. En effet, la RAMQ les acquiert au moyen d'appels d'offres, comme le veut la réglementation. De plus, le processus en place respecte les principes de saine gestion : évaluation de la qualité technique et fonctionnelle des aides ; obtention d'un prix pour chaque aide ayant satisfait aux critères de qualité et de rendement énoncés ; choix des aides en fonction d'un rapport qualité-prix. Ce processus s'appuie notamment sur les avis de comités de sélection et sur des consultations auprès des utilisateurs.

6.93 Toutefois, pour la fabrication de plus de 95 p. cent des aides à la posture, qui constituent le troisième type d'aides, il n'y a pas d'appel d'offres ni de prix maximum déterminé par règlement. Comme l'a constaté la RAMQ, il existe actuellement une disparité des processus de conception et de production des aides à la posture et, par conséquent, des prix facturés. En 2002, l'AETMIS a rapporté que le prix pour des aides semblables varie du simple au double selon l'établissement qui les fabrique. La RAMQ indique à ce sujet qu'elle a entrepris des discussions avec les établissements afin d'encadrer et d'uniformiser davantage les processus de conception et de production.

6.94 Par ailleurs, en ce qui concerne les triporteurs et les quadriporteurs ainsi que les ambulateurs, dont les fiduciaires sont l'IRDPQ et l'IRM, le processus d'acquisition en vigueur au moment de notre vérification n'était ni efficient ni optimal, car le guide prévoyait que chaque aide devait être achetée séparément.

6.95 En effet, chaque client – ou l'ergothérapeute ou le physiothérapeute qui s'occupe de son cas – devait obtenir des soumissions qu'il transmettait au fiduciaire en vue d'avoir son autorisation. Pareille façon de faire ne permettait pas de faire des économies et provoquait des disparités de coûts.

Depuis novembre 2006, triporteurs et quadriporteurs acquis à prix déterminé.

6.96 En 2003, afin de corriger la situation, le MSSS a demandé à la RAMQ d'étudier la possibilité d'évaluer la qualité des triporteurs et des quadriporteurs dans la perspective de procéder à un appel d'offres public. Ce processus a été complété. Depuis novembre 2006, l'IRDPQ et l'IRM acquièrent, à prix déterminé, les triporteurs et les quadriporteurs auprès des fournisseurs avec qui des ententes ont été conclues.

6.97 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec d'encadrer davantage le processus de conception et de production des *aides à la posture*.

Valorisation des aides techniques

6.98 Le coût d'acquisition de certains fauteuils roulants, des triporteurs et des quadriporteurs est assez élevé : environ 1 500 dollars pour un fauteuil roulant manuel, 6 500 dollars pour un fauteuil roulant motorisé et de 2 000 à 4 000 dollars pour un triporteur ou un quadriporteur.

Valorisation : les aides sont remises en état et réattribuées.

6.99 Comme ces aides sont prêtées au client et qu'elles demeurent la propriété des fiduciaires, elles sont recueillies lorsque le client ne les utilise plus et, si elles ne sont pas trop abîmées, elles sont remises en état et réattribuées. Dans le cas des fauteuils roulants, le client n'a pas d'obligation légale ou réglementaire d'accepter une aide valorisée. Par contre, les programmes afférents aux triporteurs et quadriporteurs, et aux ambulateurs prévoient qu'un client est tenu d'accepter une aide valorisée lorsqu'elle est disponible et qu'elle satisfait ses besoins.

6.100 Le processus actuel de valorisation nécessite certaines améliorations ; la RAMQ, entre autres, a déjà relevé celles qu'il faut apporter.

Fauteuils roulants

6.101 En 2000, la RAMQ était en quête de « solutions pour améliorer l'efficience et l'efficacité des programmes destinés aux personnes handicapées » et voulait tenir compte du fait qu'une clientèle vieillissante présente des besoins croissants. Elle cherchait notamment à établir un modèle de gestion efficace et des lignes directrices en matière de valorisation des aides techniques. Elle a donc entrepris un projet pilote de valorisation des fauteuils roulants dans 12 établissements de réadaptation qui se sont montrés volontaires.

La valorisation des aides permet des économies appréciables.

6.102 En 2003, elle a conclu de cet exercice que la valorisation des aides techniques permet de faire des économies appréciables. Toutefois, il lui faudrait notamment élaborer un système interactif d'inventaire des appareils, des composantes et des principales pièces. Elle devrait aussi déterminer des critères pour assurer un « tri » uniforme des appareils. On entend par « tri » le fait de préciser, pour chaque appareil récupéré, ce à quoi on le destine (par exemple, on peut en utiliser les pièces, le valoriser, le donner à un pays en voie de développement). Enfin, il faudrait concevoir des protocoles de nettoyage et de vérification technique.

6.103 Par ailleurs, au début de l'exercice de modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, soit en 2004, le MSSS et la RAMQ ont reconnu que la valorisation était une activité qui pouvait favoriser l'efficience du programme relatif aux aides à la motricité.

6.104 Même si le client n'est pas obligé d'accepter un fauteuil roulant valorisé, le nombre d'appareils augmente à chaque année. En 2005-2006, le pourcentage d'appareils valorisés qui ont été attribués a été de 29 p. cent et leur coût moyen a été équivalent à moins du tiers du prix d'une aide neuve. Ainsi, la RAMQ a évalué que la valorisation des fauteuils roulants a représenté une économie de 3,8 millions de dollars pour cette année. Cependant, le processus de valorisation requiert toujours certaines améliorations.

6.105 En effet, tant la RAMQ que les dispensateurs de services ne disposent pas d'information à jour sur le parc de fauteuils roulants détenus aux fins de valorisation par chacun des dispensateurs ni sur les pièces qui ont été récupérées. Chaque dispensateur qui procède à la valorisation a son propre système d'inventaire qui n'est pas accessible aux autres.

6.106 Cette gestion individuelle ne facilite pas les échanges entre les établissements ni ne permet de maximiser les retombées de la valorisation. De plus, elle fait obstacle au suivi des activités de valorisation et à leur évaluation, que la RAMQ a la tâche d'effectuer. Cette dernière a attribué un contrat en vue de concevoir un « système de gestion des biens corporatifs pour les aides techniques » qui donnera notamment la possibilité de gérer l'inventaire des fauteuils roulants valorisés et des pièces. La mise en œuvre de ce système est prévue pour 2007.

6.107 D'autre part, en ce qui concerne les critères visant à assurer un tri uniforme et à déterminer la nouvelle destination d'un appareil, la RAMQ a élaboré un outil d'aide afin d'uniformiser la décision. Comme cet outil est à l'étape d'essai, il n'est pas disponible dans tous les établissements qui effectuent de la valorisation.

6.108 Enfin, quoique la RAMQ demande aux dispensateurs d'appliquer certains procédés de nettoyage et de désinfection des fauteuils roulants, il n'existe toujours pas de protocoles reconnus, standardisés et diffusés à cet égard, pas plus qu'il n'y en a pour leur vérification technique.

Triporteurs, quadriporteurs et ambulateurs

6.109 L'IRDPQ et l'IRM procèdent également à la valorisation des triporteurs, des quadriporteurs et des ambulateurs. L'obligation pour le client d'accepter une aide valorisée, combinée au fait qu'il y a seulement deux fiduciaires au Québec pour administrer ces programmes, donne lieu à un inventaire des aides valorisées qui est restreint. Par conséquent, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un système d'inventaire commun.

Pas d'assurance que toutes les aides inutilisées sont récupérées.

6.110 Toutefois, le processus en place ne permet pas aux fiduciaires de s'assurer qu'ils récupèrent bien toutes les aides inutilisées par la clientèle et, par conséquent, de maximiser le nombre d'aides à valoriser.

6.111 D'une part, l'IRM et l'IRDPQ ne peuvent consulter de liste des personnes récemment décédées, contrairement à la RAMQ qui, elle, peut le faire. Ils ne peuvent donc pas entreprendre de démarches pour récupérer les triporteurs ou les quadriporteurs alloués. D'autre part, les fiduciaires ne communiquent pas avec les clients pour s'assurer que ceux-ci utilisent toujours l'aide qui leur a été attribuée.

6.112 Même si la personne atteste, lors de la prise de possession, qu'elle retournera l'aide en cas d'inutilisation, il y a des risques qu'elle ou ses proches ne s'acquittent pas de cette obligation.

6.113 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec

- **de continuer sa démarche en vue de mettre en œuvre le « système de gestion des biens corporatifs pour les aides techniques » ;**
- **de rendre disponible son outil permettant d'harmoniser les critères de tri pour les fauteuils roulants.**

6.114 Nous avons recommandé au ministère et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de diffuser des protocoles reconnus et standardisés pour assurer la qualité, la sécurité et le nettoyage des fauteuils roulants.

6.115 Nous avons recommandé à l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec et à l'Institut de réadaptation de Montréal de mettre en place des mécanismes leur permettant de maximiser la récupération des triporteurs, des quadriporteurs et des ambulateurs.

6.116 Commentaires du ministère

« **Commentaires généraux.** Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) reçoit favorablement les observations et les recommandations formulées. Des actions seront entreprises pour donner les suites appropriées, et ce, dans l'optique d'améliorer la gestion des programmes d'aides techniques et d'offrir à la clientèle des services de qualité.

« Le MSSS tient à rappeler l'importance de bien situer le contexte dans lequel les commentaires ministériels sont présentés. Les divers programmes d'aides techniques se divisent en deux grandes catégories, soit ceux s'inscrivant dans un processus d'adaptation-réadaptation et ceux visant le soutien à domicile des personnes handicapées.

« Les programmes confiés à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) remontent aux années 1970-1980 et sont attribués en fonction de critères d'admissibilité précis. La couverture des aides assurées répond au principe d'universalité et de gratuité et elle inclut leur entretien et leur réparation. Ces aides représentent le plus grand volume des aides ainsi que le budget le plus important.

« L'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) a réalisé le transfert des programmes d'aides techniques au MSSS dans les années 1990. Ce transfert s'est échelonné sur quelques années. Soulignons que l'OPHQ gérait un programme d'aide

matérielle qui consistait à attribuer une allocation financière à la personne handicapée pour qu'elle acquière des aides ou des services. En assumant la relève, le MSSS a structuré des programmes qu'il a confiés à des fiduciaires du réseau de la santé et des services sociaux (agences de la santé et des services sociaux ou établissements). Des guides de gestion ont permis une harmonisation dans les régions. L'analyse effectuée lors des transferts démontrait que ces programmes devaient faire l'objet d'une expérimentation avant d'être intégrés soit à la RAMQ ou dans les établissements du réseau (centres de santé et de services sociaux (CSSS), centres hospitaliers).

« Le secteur des aides techniques est donc en évolution. Il a cependant fait l'objet d'amélioration continue en fonction des ressources disponibles et du développement de l'expertise et des services en région tant dans les centres de réadaptation que dans les CSSS ou les centres hospitaliers.

« **Évaluation des programmes.** Bien que le MSSS n'ait pas entrepris une vaste étude visant l'évaluation systématique de l'ensemble des programmes des aides techniques, plusieurs démarches et activités ont permis des améliorations notables.

« Le MSSS a soumis au Conseil du trésor une proposition à l'effet de procéder à l'examen des programmes d'aides techniques dans le cadre de son Plan de modernisation 2004-2007.

« Un mécanisme permanent de suivi des aides techniques nommé "Table quadripartite" est en place et s'est bonifié au fil du temps. Il regroupe les gestionnaires du MSSS, de la RAMQ, des agences de la santé et des services sociaux et des établissements de réadaptation en déficience physique. Ce comité s'assure de la bonne gestion des programmes. Il commande des travaux afin de régler des problèmes, assure le suivi et l'échange des informations.

« L'Association des établissements de réadaptation a, quant à elle, des tables de gestionnaires de laboratoires d'aides techniques rattachés à leurs établissements pour chacun des secteurs : aides motrices, aides visuelles, aides auditives. La RAMQ collabore à ces tables. La solution aux problèmes courants est traitée par l'intermédiaire de ce mécanisme et les problèmes plus importants, qui nécessitent des orientations ou des décisions des autorités, sont ramenés à la Table quadripartite.

« Ces deux mécanismes constituent des outils pertinents qui contribuent à assurer une gestion efficiente des programmes.

« En 2001, le MSSS a tenu une journée d'évaluation, réunissant tous les partenaires, sur différentes questions touchant l'ensemble des aides techniques. Les retombées de cette journée furent importantes dans l'identification des problématiques et des solutions. Le processus d'attribution des aides techniques fut développé et adopté par le MSSS et le réseau de la santé et des services sociaux. Des travaux d'harmonisation des guides de gestion des programmes réseau furent entrepris et sont maintenant complétés. Des objectifs d'amélioration furent définis pour être intégrés dans les *Orientations ministérielles en déficience physique – Objectifs 2004-2009.*

« Certains programmes ont fait l'objet d'une révision en profondeur, comme celui sur les aides auditives. La révision du programme des aides visuelles est en cours et celle du programme sur les aides à la motricité sera entreprise sous peu. Les travaux prennent en considération le suivi de l'utilisation des aides et les services de dépannage.

« Les actions ministérielles sont liées à la disponibilité des ressources financières et des ressources humaines.

« **Rôles et responsabilités.** Le mandat a été confié à l'Agence d'évaluation des technologies et des modes d'intervention en santé (AETMIS) de formuler des avis sur les questions relatives aux aides techniques. L'AETMIS a d'ailleurs produit à ce jour une dizaine d'avis dans le secteur des aides techniques.

« Il est pertinent de mentionner diverses actions contribuant à cet objectif :

- Les établissements de réadaptation en déficience physique, dont l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec, contribuent au développement des connaissances et de l'expertise ;
- La RAMQ s'assure, dans les processus d'homologation qu'elle mène, qu'un comité scientifique analyse les produits et formule des recommandations quant aux aides à retenir, et ce, selon les critères de qualité et d'efficience ;
- Lors de la révision des programmes, le MSSS, en collaboration avec l'ensemble des partenaires, procède à l'analyse des aides disponibles en fonction des critères scientifiques. Des experts en la matière participent à la démarche.

« Le ministère souscrit à l'objectif d'amélioration de la veille technologique. Il examinera, avec les partenaires, les pratiques actuelles afin de les bonifier.

« **Complexité des programmes.** Le MSSS partage ces objectifs. Il les a d'ailleurs retenus parmi ses objectifs prioritaires dans son document *Orientations ministérielles en déficience physique – Objectifs 2004-2009.*

« Le MSSS entend poursuivre sa décentralisation des programmes réseau visant le soutien à domicile vers les établissements et simplifier les processus de gestion.

« Il finalisera également, par la révision du programme des aides suppléant à une déficience physique (aides motrices), le transfert des programmes triporteurs, quadriporteurs, ambulateurs, chaussures orthétiques, aides à la mobilité du programme AVQ-AVD (aides à la vie quotidienne et à la vie domestique) qui sont actuellement confiés à des fiduciaires dans le réseau de la santé et des services sociaux. Les problèmes de dédoublement seront aussi réglés par la même occasion.

« La mise à jour du site Internet du MSSS sera également entreprise.

« **Mise à jour des programmes.** La mise à jour des programmes d'aides techniques est déjà entreprise. Celle du programme des aides auditives est réalisée. Celle du programme des aides visuelles s'achève et celle du programme des aides motrices sera entreprise sous peu. Il s'agit de processus interpellant une multitude d'acteurs nécessitant des expertises diverses. Des consultations et approbations sont requises auprès des différentes instances. Le MSSS est résolument engagé dans la mise à jour des programmes d'aides techniques tant de la RAMQ que du réseau. Il s'assure de les bonifier tout en simplifiant leur gestion.

« **Évaluation de la performance et reddition de comptes.** Déjà, le ministère dispose de différents mécanismes de suivi et de reddition de comptes.

« Toutefois, le MSSS analyse les divers moyens pour améliorer cette situation, notamment en introduisant dans les activités régulières de reddition de comptes des indicateurs de gestion (ex. : en modifiant les rapports de gestion des établissements et en incluant ces données dans le système d'information clientèle actuel ou en développement).

« Le MSSS travaille également avec ses partenaires à définir une planification plus détaillée de ses actions pour actualiser les objectifs ministériels au regard des aides techniques.

« La question du suivi des laboratoires privés d'orthèses et de prothèses est à l'étude au MSSS. La récente accréditation d'un ordre professionnel des technologues, dont les techniciens en orthèses-prothèses font partie, pourrait permettre une autorégulation de la qualité des laboratoires et ainsi rendre caduque l'attribution de permis par le MSSS. Une modification législative serait alors requise. L'analyse se poursuit.

« **Allocation des ressources.** La méthode d'allocation des ressources utilisée pour les programmes d'aides techniques à la vie quotidienne et à la vie domestique et pour les appareils de soutien à domicile repose sur l'approche populationnelle, au même titre que l'enveloppe globale régionale.

« Pour les programmes ayant trait aux triporteurs et quadriporteurs, aux ambulateurs ainsi qu'aux tricycles et vélos adaptés, des ajustements sont effectués en début d'année. Le MSSS travaille avec ses partenaires à améliorer ses processus.

Lors du transfert vers la RAMQ du programme ayant trait aux triporteurs, aux quadriporteurs et aux ambulateurs, cette situation sera changée puisque la RAMQ rembourse la dépense déclarée.

« **Valorisation des aides techniques.** La valorisation des fauteuils roulants, d'abord un projet pilote, est devenue une activité formelle reconnue dans l'exercice de modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor. La gestion de cette activité continue de faire l'objet d'améliorations et son introduction dans le programme des aides à la motricité viendra la stabiliser et assurer une standardisation des protocoles. Le MSSS évalue la pertinence d'élargir cette activité de valorisation à l'ensemble des aides techniques. »

6.117 Commentaires de la Régie de l'assurance maladie du Québec

« **Commentaires généraux.** Nous sommes d'accord avec chacune des recommandations du rapport concernant les trois volets ayant fait l'objet d'un examen, à savoir le traitement des demandes de paiement, l'acquisition des aides techniques et la valorisation des aides techniques. Ces recommandations vont en effet dans le sens des actions déjà entreprises par la Régie et que nous comptons mener à terme.

« **Traitement des demandes de paiement.** Nous nous réjouissons de la recommandation faite à la Régie de l'assurance maladie du Québec de poursuivre la modernisation de ses processus. Le Vérificateur général reconnaît ainsi l'à-propos de la démarche entreprise à cet égard en 2005-2006.

« En ce qui concerne l'échange des données, la Régie avait déjà mis en place, en 2004-2005, un service en ligne permettant aux dispensateurs d'obtenir l'information sur les aides attribuées à une personne assurée et d'avoir accès à ses états de compte. La réalisation du projet de modernisation ouvrira la porte au traitement en ligne des demandes de paiement. Quant à la vérification basée sur les risques, cette approche a déjà été retenue dans la planification stratégique 2004-2008 et la Régie procède aux analyses requises afin de la mettre en œuvre au terme des travaux de modernisation en cours.

« **Acquisition des aides techniques.** Cette recommandation du Vérificateur général est en quelque sorte une invitation à la Régie de l'assurance maladie du Québec de poursuivre les travaux déjà amorcés en vue d'améliorer le processus d'acquisition des aides techniques. La Régie entend compléter en 2006-2007 l'élaboration d'un cahier d'homologation pour les coussins, en prélude à un appel d'offres. Les coussins comptent pour une part importante du coût des aides techniques à la posture.

« **Valorisation des aides techniques.** Les recommandations du Vérificateur général sont à l'effet de mener à terme des projets en cours. La mise en œuvre d'un système de gestion des biens corporatifs et d'un outil de tri est déjà en voie de réalisation. Quant au protocole de nettoyage des fauteuils roulants, le ministère de la Santé et des Services sociaux entend élaborer une mesure appropriée dans le cadre de travaux prévus de révision du programme. La Régie contribuera par la suite à son implantation dans les établissements de réadaptation. »

6.118 Commentaires de l'Institut de réadaptation en déficience physique de Québec

« **Recommandations adressées au ministère.** Nous croyons que l'ensemble de ces recommandations ne pourra qu'améliorer la qualité des services rendus à nos clients. Bien sûr, l'IRDPQ s'engage à maintenir sa collaboration avec les représentants du ministère afin de concrétiser ces recommandations.

« Nous avons toujours jugé que la veille technologique au regard des aides techniques est une donnée très importante dans un processus d'amélioration continue. Nous ne pouvons qu'appuyer cet aspect du rapport tout en souhaitant participer à cette démarche. Il y a lieu de se rappeler que le Conseil consultatif sur les aides technologiques (CCAT) (organisme qui a été aboli) a produit dans les années passées des travaux qui sont à la source de plusieurs améliorations notoires dans les programmes d'aides techniques.

« La simplification et l'harmonisation des processus administratifs sont sûrement porteurs de gains économiques importants. Ces économies se refléteront tant au MSSS qu'à la RAMQ et qu'auprès des dispensateurs. La dispensation des services auprès de la clientèle devrait en être également accélérée.

« En tant que fiduciaire dans le cadre des programmes d'attribution des triporteurs, quadriporteurs et ambulateurs, l'assurance de mieux connaître l'ampleur des enveloppes budgétaires annuelles nous permettra de mieux organiser la mise en œuvre de la structure administrative requise pour offrir un service adéquat tout en assurant un service de dispensation continu tout au long de l'année financière.

« **Recommandations adressées aux fiduciaires.** La modernisation des processus administratifs initiée par la RAMQ permettra aux dispensateurs d'alléger également leurs procédés de facturation et d'acheminement de pièces justificatives. Nous souhaitons qu'une étroite collaboration entre les dispensateurs et la RAMQ s'intensifie afin d'en retirer un maximum d'efficacité et d'efficience.

« Le processus d'appels d'offres et d'ententes avec les fournisseurs de triporteurs et de quadriporteurs entraînera une simplification des procédés d'acquisition de ces appareils tout en apportant des économies importantes sur le plan financier.

« Nous appuyons la recommandation visant à maximiser la récupération et la valorisation des triporteurs, des quadriporteurs et des ambulateurs. Nous croyons qu'avec le support de la RAMQ, nous serions à même d'identifier les clientèles qui ne nécessiteraient plus un tel type d'appareil. Ceci nous permettrait de mettre en place un processus de récupération performant. »

6.119 Commentaires de l'Institut de réadaptation de Montréal

« L'IRM est en accord avec le rapport et les recommandations émises par le Vérificateur général dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources portant sur les programmes d'aides techniques. Ces recommandations favoriseront l'amélioration de la gestion des programmes d'aides techniques. La mise à jour suggérée et supportée par l'instauration d'une veille technologique permettra sûrement d'optimiser les services offerts. Le secteur des orthèses et des prothèses nous apparaît particulièrement visé à cet égard pour pouvoir réussir, en tant que dispensateur de services, à mieux répondre aux besoins actuels d'autonomie de la clientèle tout en tenant compte de l'évolution technologique dans ce domaine.

« Nous appuyons aussi de façon particulière la recommandation concernant l'allocation des ressources et tenons à souligner son importance pour la clientèle. Revoir le mode d'allocation des ressources et rendre disponible l'enveloppe budgétaire en début d'année auront un impact direct sur la diminution des délais d'obtention des triporteurs, quadriporteurs, ambulateurs, tricycles et vélos adaptés, et ce, dans le plus grand respect de la population desservie.

« Finalement, l'IRM a déjà débuté une réflexion à propos des mécanismes à mettre en place pour maximiser la récupération des triporteurs, quadriporteurs et ambulateurs tel que recommandé dans le rapport de vérification et s'engage de ce fait à y donner suite. La réflexion sera d'ailleurs partagée avec l'IRDPQ, l'autre fiduciaire de ce programme. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement soit des guides de gestion afférents aux programmes, soit des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère de la Santé et des Services sociaux, de concert avec les autres acteurs, gère la performance des programmes d'aides techniques de manière économique et efficiente.

Critère d'évaluation

- Le ministère a mis en place l'encadrement nécessaire à la bonne gestion des programmes d'aides techniques. Ainsi, il accomplit les actions suivantes :
  - la détermination des orientations, des objectifs et des indicateurs ;
  - la fixation des paramètres des programmes ;
  - la définition et l'attribution des rôles et des responsabilités ;
  - l'allocation des ressources ;
  - la réalisation du suivi régulier des activités, notamment auprès des fiduciaires ;
  - l'évaluation périodique de la performance des programmes[13] et l'apport des correctifs nécessaires.

Objectif de vérification

S'assurer que les fiduciaires administrent les programmes d'aides techniques qui leur sont confiés en conformité avec les directives données par le MSSS et selon les principes reconnus de saine gestion.

Critères d'évaluation

- Les fiduciaires ont mis en place des procédures efficientes à l'égard de l'autorisation d'achat, de la facturation, du paiement[14] ainsi que de l'entretien et de la réparation des aides techniques, et ce, en conformité avec les programmes.
- Les fiduciaires ont établi un processus d'acquisition économique des aides techniques et de gestion de celles-ci, qui prend en compte les éléments ci-dessous :
  - le choix des fournisseurs et des produits ;
  - la communication de l'information ;
  - la tenue d'un inventaire fiable ;
  - la récupération, la valorisation et la réattribution, s'il y a lieu.
- Les fiduciaires, en collaboration avec les dispensateurs de services et les fournisseurs de services d'entretien et de réparation tant publics que privés, s'assurent qu'un suivi des activités est effectué et font une reddition de comptes au MSSS.

13. Les aspects de la performance que nous avons considérés sont les suivants : la cohérence des programmes ; la façon dont ceux-ci sont coordonnés et leur complémentarité avec les autres programmes s'adressant aux personnes handicapées ; le choix des aides techniques offertes ; l'efficacité, l'efficience et l'économie de l'organisation des services ; la couverture du territoire ; la satisfaction des acteurs.

14. Ils doivent notamment vérifier le respect du principe du « dernier payeur ».

ANNEXE 2 – DÉFINITIONS ET ILLUSTRATIONS[15]

Aide à la posture

Aide permettant à une personne d'adopter une posture appropriée ou de la conserver.

Ambulateur

Aide à la marche constituée d'un châssis tubulaire de métal léger, pourvue d'un dispositif d'appui et d'un système de freinage, et munie de trois roues ou plus, qu'une personne pousse en marchant pour se donner plus de stabilité.

Orthèse

Appareil servant à corriger une fonction déficiente, à compenser une incapacité ou à accroître le rendement physiologique du tronc, d'un organe ou d'un membre qui a perdu sa fonction première, ne s'est jamais pleinement développé ou est atteint d'anomalies congénitales (par exemple une orthèse tibiale).

Oxygénothérapie

Emploi thérapeutique de l'oxygène dans le but d'augmenter la fraction de ce gaz dans l'air inspiré.

Prothèse

Appareil visant à remplacer, en tout ou en partie, un organe ou un membre amputé ou manquant totalement ou partiellement et à lui redonner sa fonction première ou son aspect originel (par exemple une jambe artificielle).

Quadriporteur

Aide à la locomotion munie de quatre roues, destinée à permettre la mobilité personnelle à un individu ayant une incapacité de locomotion totale ou partielle. Le quadriporteur est à propulsion motorisée et est démontable en modules pour en faciliter le transport.

Triporteur

Aide à la locomotion munie de trois roues, destinée à permettre la mobilité personnelle à un individu ayant une incapacité de locomotion totale ou partielle. Le triporteur est à propulsion motorisée et est démontable en modules pour en faciliter le transport.

15. Nous donnons ici quelques illustrations que nous avons prises sur le site du MSSS.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Chapitre

7

Vigie relative aux grands projets d'immobilisations du gouvernement

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7.1.1
PROJETS DE MODERNISATION DES CENTRES HOSPITALIERS UNIVERSITAIRES DE MONTRÉAL	
Faits saillants	7.2.1
Recommandations	7.2.14
Vue d'ensemble	7.2.16
Objectifs et portée de notre vigie	7.2.41
Résultats de notre vigie	7.2.46
MISE EN ŒUVRE DU PROJET SOLUTION D'AFFAIRES EN GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (SAGIR)	
Faits saillants	7.3.1
Résultats de notre vigie	7.3.5

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CHQ	Corporation d'hébergement du Québec
CHU	Centre hospitalier universitaire
CHUM	Centre hospitalier universitaire de Montréal
CHUSJ	Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
DGSAGIR	Direction générale des solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources
GIRES	Gestion intégrée des ressources
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ	Ministère des Transports du Québec
PFT	Programme fonctionnel et technique
PPP	Partenariat public-privé
RUIS	Réseau universitaire intégré de santé
SAGIR	Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources

INTRODUCTION

7.1.1 Le Vérificateur général s'est notamment donné l'objectif, dans son *Plan stratégique 2006-2009*, d'informer l'Assemblée nationale du déroulement des grands projets d'immobilisations mis en œuvre par le gouvernement.

7.1.2 Le rapport annuel fait donc place à ce nouveau chapitre, qui communique aux parlementaires le fruit de notre vigie relative à deux grands dossiers. Le premier se rapporte aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Montréal; le second a trait à la mise en œuvre du projet Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources (SAGIR). Nos travaux à l'égard des projets mis en branle, dans le domaine de la santé, pour doter la région métropolitaine d'infrastructures adéquates sont récents; il en est autrement pour le projet SAGIR, auquel nous nous intéressons depuis décembre 2004.

7.1.3 Le présent chapitre n'a pas pour objet de diffuser des conclusions formulées au terme d'une mission de vérification de l'optimisation de ressources. Il reflète plutôt le résultat de travaux d'un autre type, qui consistent à examiner les projets visés au fur et à mesure de leur déroulement. Les sections suivantes donnent une vue d'ensemble des deux grands chantiers gouvernementaux dont nous surveillons ainsi la progression et renferment nos principales observations, ce qui fournit au lecteur un bilan actuel de la situation propre à chacun. Même si la nature de nos travaux ne permet pas de mesurer les effets des lacunes que nous avons relevées, il nous est néanmoins possible de circonscrire les risques qui en découlent.

7.1.4 Les élus ont manifesté le désir d'être bien informés sur les projets majeurs chapeautés par le gouvernement, étant donné l'ampleur des fonds publics qu'ils drainent. Le Vérificateur général souhaite, par la vigie qu'il exerce en la matière, répondre à ce besoin et, ultimement, favoriser le contrôle parlementaire.

PROJETS DE MODERNISATION DES CENTRES HOSPITALIERS UNIVERSITAIRES DE MONTRÉAL

Faits saillants

Travaux menés par

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Sylvie Laflamme
Sylvain Roy
Isabelle Webster

7.2.1 Dans le premier tome de notre rapport annuel à l'Assemblée nationale pour 2005-2006, déposé en juin dernier, il a été annoncé que nous assurerions une vigie relative aux projets de modernisation des CHU de Montréal, soit le Centre hospitalier universitaire de Montréal (CHUM), le Centre universitaire de santé McGill (CUSM) et le Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine (CHUSJ).

7.2.2 L'ampleur des investissements en cause, estimés actuellement à 3,6 milliards de dollars, justifie que nous informions les parlementaires du déroulement de ces projets. Notre objectif est d'obtenir l'assurance que les conditions devant être remplies pour assurer le succès des grands projets sont respectées.

7.2.3 Pour ce qui est du succès des projets, la structure actuelle de gouvernance comporte des risques au regard du respect des travaux, des coûts et de l'échéancier. Nous appuyons notre opinion sur deux raisons. D'abord, le partage des responsabilités entre les parties prenantes nuit à l'imputabilité. En effet, le gouvernement n'a pas confié la réussite des projets à une seule organisation. Il a partagé cette responsabilité entre le directeur exécutif et les CHU, qui ont des préoccupations différentes – le premier contrôle les coûts, les seconds veulent répondre aux besoins qui ont été déterminés –, ce qui risque de générer des discussions, des délais et des retards qui auront des incidences sur les coûts ou l'ampleur des travaux.

7.2.4 Ensuite, le directeur exécutif relève hiérarchiquement du secteur de la santé et des services sociaux. Des exemples de gouvernance des grands projets, ici et ailleurs dans le monde, montrent qu'on favorise généralement une plus grande indépendance des organisations qui dirigent les projets. À titre d'exemple, un lien direct entre l'équipe du directeur exécutif et le comité ministériel des CHU aurait assuré une plus grande indépendance par rapport au secteur de la santé et des services sociaux. De même, le directeur exécutif pourrait relever d'un conseil autonome rendant des comptes au gouvernement.

7.2.5 Tous les projets immobiliers sont constitués de trois éléments étroitement liés et qui sont en interaction entre eux. Il s'agit de la nature et de l'ampleur des travaux, de l'estimation des coûts et de l'échéancier. Ces trois paramètres sont interdépendants et ne doivent pas être traités séparément.

7.2.6 Le gouvernement s'est déjà prononcé sur les coûts à respecter. Il est maintenant nécessaire d'arrimer les travaux désirés, l'estimation de leurs coûts et leur échéancier pour assurer une gestion optimale par toutes les parties prenantes.

7.2.7 Une des conditions de base à satisfaire pour réussir un projet, c'est la détermination adéquate des besoins, des objectifs visés ainsi que des cibles à atteindre.

7.2.8 En novembre 2006, la nature et l'ampleur des travaux n'étaient pas acceptées par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. D'autres éléments, comme la garantie du financement provenant du gouvernement fédéral, l'atteinte des objectifs de financement fixés pour les fondations du CHUM et du CUSM, le maintien des budgets de fonctionnement à leur niveau actuel, risquent d'entraîner des modifications aux travaux projetés; il se peut aussi que l'on doive rechercher de nouvelles sources de financement si la présence de ces éléments n'est pas confirmée.

7.2.9 Par ailleurs, bien que le MSSS se soit donné des objectifs au regard des projets de modernisation, il n'a pas fait connaître l'ensemble des cibles concrètes et mesurables qui lui permettront d'évaluer dans quelle mesure ces projets sont des succès.

7.2.10 En avril 2006, le gouvernement a présenté la nouvelle estimation des coûts des projets de modernisation, soit 3,6 milliards de dollars.

7.2.11 Nous avons voulu illustrer l'arrimage des trois paramètres – travaux, estimation des coûts et échéancier – pour ce qui est des projets du CHUSJ. Selon notre analyse, si le cadre financier actuel est respecté (563 millions de dollars)[1], il est probable que l'ampleur des travaux sera réduite de 17 p. cent[2]. D'un autre côté, si l'on décide de maintenir les travaux prévus, le budget pourrait être augmenté de 20 p. cent[2].

7.2.12 Ces résultats peuvent s'expliquer par diverses raisons. D'abord, la nature et l'ampleur des travaux n'étaient pas suffisamment connues lorsqu'on a établi le montant de 563 millions de dollars. Ensuite, il existe un risque afférent à la mise en œuvre simultanée des projets des trois CHU (rareté de main-d'œuvre spécialisée et de matériaux, faible compétition).

7.2.13 Le directeur exécutif surveille de près la réalisation des activités nécessaires pour que les projets puissent passer à la phase de planification. Le fait que les éléments des projets ne sont pas arrimés explique la prudence du directeur exécutif et du gouvernement par rapport à leur engagement à suivre un échéancier précis. Nous sommes d'avis que le gouvernement agit correctement en voulant respecter chacune des étapes associées aux grands projets de modernisation des CHU de Montréal.

1. Ce montant inclut 60 millions de dollars pour le financement temporaire pris en charge par le gouvernement du Québec.

2. Ce pourcentage représente la médiane. Cela signifie qu'il y a 50 p. cent de chances que la diminution ou l'augmentation soit supérieure à ce pourcentage, donc 50 p. cent de chances qu'elle soit inférieure.

Recommandations

7.2.14 **Nous avons recommandé au comité ministériel des centres hospitaliers universitaires de s'assurer que la structure de gouvernance en place pour les projets de modernisation favorise leur réussite au regard du respect des travaux prévus, des coûts et de l'échéancier.**

7.2.15 **Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux**

- **de terminer la détermination des cibles qui permettront d'évaluer dans quelle mesure les projets de modernisation sont des succès et d'apprécier la performance des centres hospitaliers universitaires à cet égard;**
- **de statuer sur les trois paramètres des projets de façon à arrimer les travaux à réaliser, leurs coûts et l'échéancier avant de passer à la phase de planification des projets (c'est-à-dire l'élaboration des concepts et des plans et devis préliminaires).**

Vue d'ensemble

7.2.16 Les projets de modernisation des CHU de Montréal visent à accroître la qualité et l'accessibilité des soins médicaux et hospitaliers ainsi qu'à assurer la formation d'une relève de qualité. Ce sont plus que des chantiers de construction : ce sont des projets intégrés de soins, d'enseignement, de recherche et d'évaluation des technologies en santé permettant de réorganiser et de développer la médecine hospitalo-universitaire au Québec.

Une des pierres angulaires : la complémentarité des soins et des services.

7.2.17 Une des pierres angulaires de la stratégie arrêtée à cet égard est la complémentarité des soins et des services offerts par les CHU ou par les établissements de leur réseau universitaire intégré de santé (RUIS)[3] respectif. En effet, pour le gouvernement, il importe de favoriser une complémentarité optimale des services spécialisés et ultraspécialisés des centres hospitaliers. Une telle complémentarité assure la concentration des équipes médicales et des équipes de recherche nécessaire pour que l'on atteigne des masses critiques suffisantes et que les CHU exercent de ce fait leur plein effet d'attraction sur ces deux groupes d'effectifs. Le gouvernement demande aussi aux CHU de partager les responsabilités concernant l'enseignement avec les centres hospitaliers de leur RUIS et de concentrer leurs activités dans les soins ultraspécialisés.

3. Les RUIS ont été créés en décembre 2003 afin de mieux coordonner la formation médicale. Quatre RUIS sont constitués, un pour chaque université ayant une faculté de médecine. Le CHUSJ et le CHUM sont membres du RUIS de Montréal et le CUSM, du RUIS de McGill.

Envergure des projets

7.2.18 Les projets de modernisation du CHUM et du CUSM cheminent depuis plus d'une dizaine d'années; quant à celui du CHUSJ, il a été lancé en 2000-2001. Tous trois comportent des travaux de rénovation, d'agrandissement et d'importantes constructions nouvelles.

7.2.19 Le projet relatif au CHUM, actuellement formé de l'Hôtel-Dieu, de l'Hôpital Notre-Dame et de l'Hôpital Saint-Luc, fera du 1000, rue Saint-Denis – c'est-à-dire l'adresse actuelle de l'Hôpital Saint-Luc plus certains terrains adjacents – son emplacement unique. Même s'il ne fera plus partie du CHUM, l'Hôpital Notre-Dame sera utilisé comme établissement complémentaire au centre-ville pour offrir des services de base alors que l'Hôtel-Dieu sera déclaré immeuble excédentaire. Le CHUM comprendra notamment les plateaux techniques pour donner des soins spécialisés et ultraspécialisés ainsi que les infrastructures d'enseignement. Tous les travaux de recherche fondamentale et clinique seront regroupés dans des laboratoires.

7.2.20 Pour ce qui est du CUSM, on se propose d'ériger un nouvel hôpital là où étaient les anciennes cours de triage Glen, dans l'ouest de la ville de Montréal. Ce projet comprend aussi la construction de l'Institut de recherche et de l'Hôpital de Montréal pour enfants. L'actuel bâtiment abritant cet hôpital sera éventuellement déclaré immeuble excédentaire. L'Hôpital général de Montréal, qui fera l'objet de travaux de modernisation et de revitalisation, sera utilisé comme établissement complémentaire (Campus hospitalier de la Montagne). Les activités de l'Hôpital Royal Victoria et de l'Institut thoracique de Montréal seront transférées soit au campus Glen, soit à celui de la Montagne, de sorte que ces deux immeubles pourraient être déclarés excédentaires. Quant à l'Hôpital neurologique de Montréal, il accueillera le surplus d'activités de l'Institut neurologique de Montréal et des activités de soins aux patients.

7.2.21 Par ailleurs, le projet ayant trait au CHUSJ a pour nom « Grandir en santé ». Il vise à la fois à rehausser les infrastructures pour les missions de soins, d'enseignement et de recherche et à corriger des problèmes de vétusté, de sécurité et de fonctionnement. Il s'articule principalement autour de cinq grandes composantes : agrandissement des unités et des services spécialisés ainsi que du centre de cancérologie, nouveau centre de recherche et du savoir, relocalisation du Manoir Ronald McDonald et construction d'un nouveau stationnement souterrain.

7.2.22 Le tableau 1 fournit de l'information sur l'envergure des projets, l'estimation des coûts et le financement prévu.

TABLEAU 1

ENVERGURE DES PROJETS, ESTIMATION DES COÛTS ET FINANCEMENT PRÉVU (avril 2006)

Nombre de lits	CHUM	CUSM	CHUSJ
Établissement principal	700	500	449
Établissement complémentaire	–	332	–
Total	**700**	**832**	**449**
Superficie (en m²)			
Construction	163 600	174 300	55 900
Agrandissement et rénovation	87 300	23 800	10 600
Total	**250 900**	**198 100**	**66 500**

Estimation des coûts (en millions de dollars)	CHUM	CUSM	CHUSJ	Total
Construction	685	839	269	1 793
Honoraires professionnels	97	96	40	233
Technologies de l'information et équipements	280	279	71	630
Dépenses imprévues	137	111	65	313
Inflation*	154	131	23	308
Taxes	63	10	15	88
Autres coûts	102	113	20	235
Total	**1 518**	**1 579**	**503**	**3 600****

Financement prévu (en millions de dollars)	CHUM	CUSM	CHUSJ	Total
Gouvernement du Québec	954	983	292	2 229
Fondations	200	310	67	577
Gouvernement fédéral	100	100	120	320
Revenus de stationnement	85	90	60	235
Remboursement de taxes	63	–	–	63
Vente d'actifs excédentaires	41	54	–	95
Ville de Montréal	–	24	–	24
Recherche de financement (surplus)	75	18	(36)	57
Total	**1 518**	**1 579**	**503**	**3 600**

* La provision pour l'inflation est de 2,5 p. cent par an pendant trois ans pour le CHUSJ et quatre ans pour le CHUM et le CUSM.

** Le coût du financement temporaire assumé par le gouvernement du Québec n'est pas inclus dans le montant de 3,6 milliards de dollars.

Source : Information fournie par le directeur exécutif.

7.2.23 L'estimation des coûts de construction inclut principalement les coûts ayant trait à l'acquisition et à la décontamination des terrains ainsi qu'à la construction et à la transformation des bâtiments et des stationnements. Les dépenses imprévues sont constituées entre autres des provisions pour la conception et la construction. Quant aux autres coûts, ils comprennent notamment les frais de transition et de gestion.

7.2.24 Pour financer les trois projets de modernisation, plusieurs sources ont été prévues. La contribution la plus importante est celle du gouvernement du Québec. Celle-ci comprend une provision pour compenser l'inflation quant aux projets et les sommes versées par l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal pour le maintien d'actifs. Elle est estimée actuellement à 2,2 milliards de dollars.

7.2.25 Le montant restant, soit 1,3 milliard de dollars, proviendra des fondations privées de chacun des trois établissements, des partenaires (gouvernement fédéral et Ville de Montréal) et d'activités réalisées par les établissements (revenus de stationnement et ventes d'actifs excédentaires, dont des immeubles).

7.2.26 Pour boucler leur financement, le CHUM et le CUSM doivent trouver la somme de 93 millions de dollars. Pour le CHUSJ, l'excédent du financement prévu sur l'estimation des coûts est présentement de 36 millions de dollars, ce qui pourrait modifier la structure de financement.

7.2.27 Le directeur exécutif fait état de coûts totalisant 174 millions de dollars pour les trois projets, jusqu'en septembre 2006.

Historique

7.2.28 Le tableau 2 présente les événements les plus marquants liés à la progression des trois projets de modernisation des CHU.

TABLEAU 2

BREF HISTORIQUE DES PROJETS DE MODERNISATION

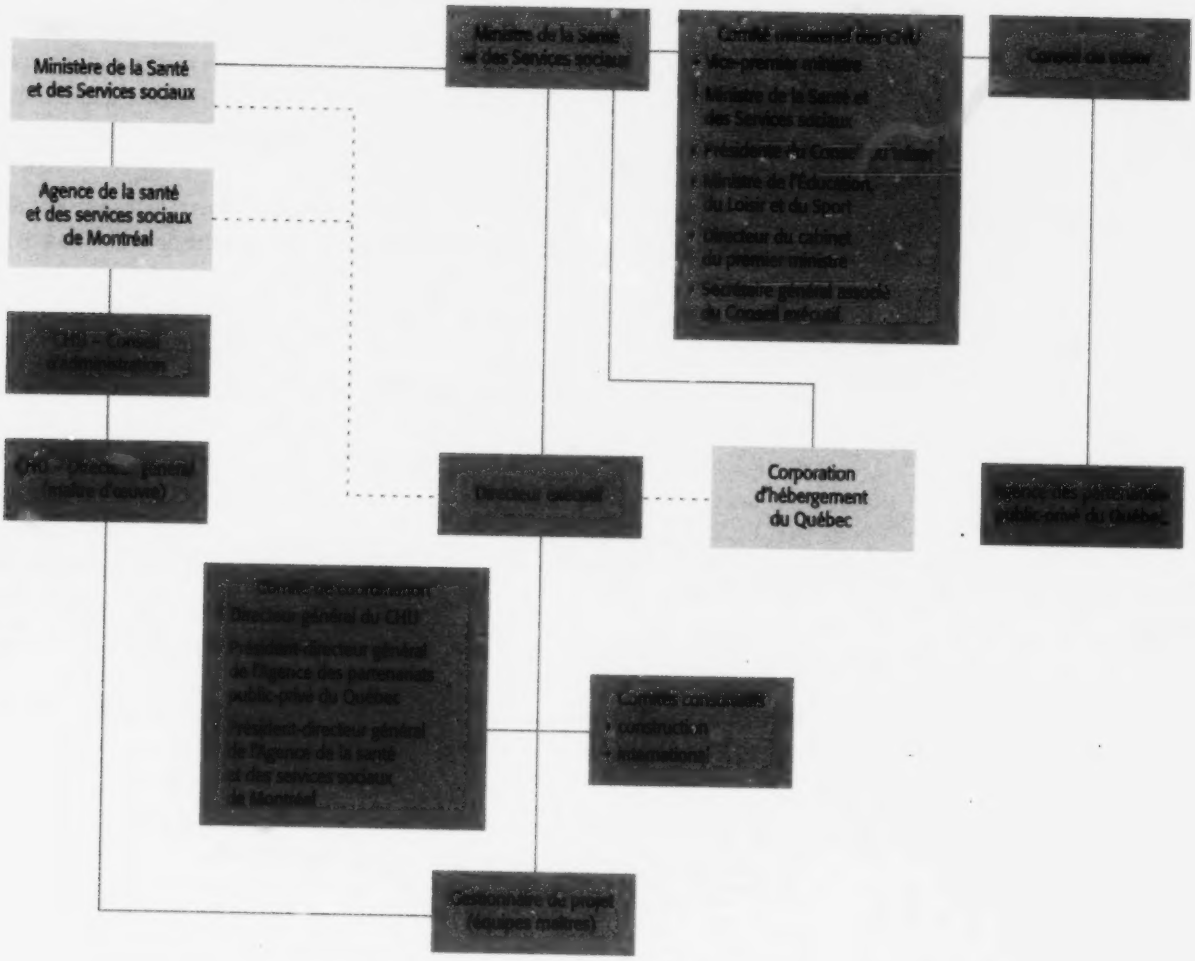
• En décembre 2001, le Conseil des ministres réitère son accord de principe quant à l'érection du CHUM sur l'emplacement du 6000, rue Saint-Denis et du CUSM sur celui de la cour Glen ; il fixe l'enveloppe maximale pour chaque projet à un milliard de dollars.
• En juillet 2003, le gouvernement réitère son accord de principe à la modernisation du CHUM et du CUSM et fixe les paramètres devant guider l'élaboration de leurs projets. Le Conseil du trésor et le MSSS annoncent la participation financière du gouvernement au développement du CHUSJ.
• En juin 2004, à la suite du rapport de la Commission d'analyse des projets d'implantation du CHUM et du CUSM, présidée par MM. Daniel Johnson et Brian Mulroney, le gouvernement donne son accord de principe aux projets, mais localise le CHUM au 1000, rue Saint-Denis (l'emplacement du 6000, rue Saint-Denis est abandonné).
• En novembre 2004, le ministre de la Santé et des Services sociaux confirme son engagement concernant la réalisation du plan de modernisation du CHUSJ.
• En mars 2005, après avoir étudié un autre emplacement, le gouvernement annonce le choix du 1000, rue Saint-Denis pour le CHUM.
• En juin 2005, le gouvernement nomme un directeur exécutif et lui confie la responsabilité d'assurer le contrôle des coûts, le suivi des travaux et la cohésion des projets de modernisation.
• En avril 2006, le gouvernement reçoit les résultats des travaux du directeur exécutif et des CHU : les enveloppes relatives aux trois projets sont évaluées à 3,6 milliards de dollars. Il révise la contribution gouvernementale au financement des projets pour compenser l'inflation, contribution qui pourra être ajustée ultérieurement. L'échéance est toujours fixée à 2010-2011.
• En juin 2006, le Dr Michel Baron dépose ses conclusions sur les travaux de la Table de concertation sur la modernisation de la médecine universitaire à Montréal. On lui avait demandé d'élaborer une proposition concrète de complémentarité entre le CHUM et le CUSM, pour le secteur adulte, ainsi qu'entre le CHUSJ et l'Hôpital de Montréal pour enfants, en ce qui concerne le secteur pédiatrique. Il conclut que, pour en venir à un véritable partenariat entre les établissements visés, il faudra du temps et de la persévérance.
• En novembre 2006, le ministre de la Santé et des Services sociaux et la présidente du Conseil du trésor font le point sur l'avancement des travaux. Les projets sont à l'étape de l'approbation et l'échéancier sera connu lorsque les gestionnaires de projet auront été embauchés. La cible de 2011 demeure un repère important, c'est-à-dire qu'en 2011, les projets devraient être très avancés.

Rôles et responsabilités

7.2.29 Plusieurs acteurs participent à la planification, à l'approbation et à la réalisation des projets de modernisation des CHU. La figure 1 présente la structure de gouvernance chapeautant ces projets ainsi que les principales parties prenantes.

FIGURE 1

STRUCTURE DE GOUVERNANCE DES PROJETS DE MODERNISATION*



* La structure de gouvernance établie par le directeur exécutif est représentée par les cases foncées. Les lignes pointillées indiquent les organisations dont il utilise l'expertise ou les services-conseils.

7.2.30 Le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal approuvent les plans cliniques ainsi que les programmes fonctionnels et techniques (PFT) qui en découlent et s'assurent qu'ils sont compatibles avec leurs orientations à long terme et avec les activités des autres établissements. La Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) exécute les mandats qui lui sont confiés par le directeur exécutif, notamment la validation des PFT.

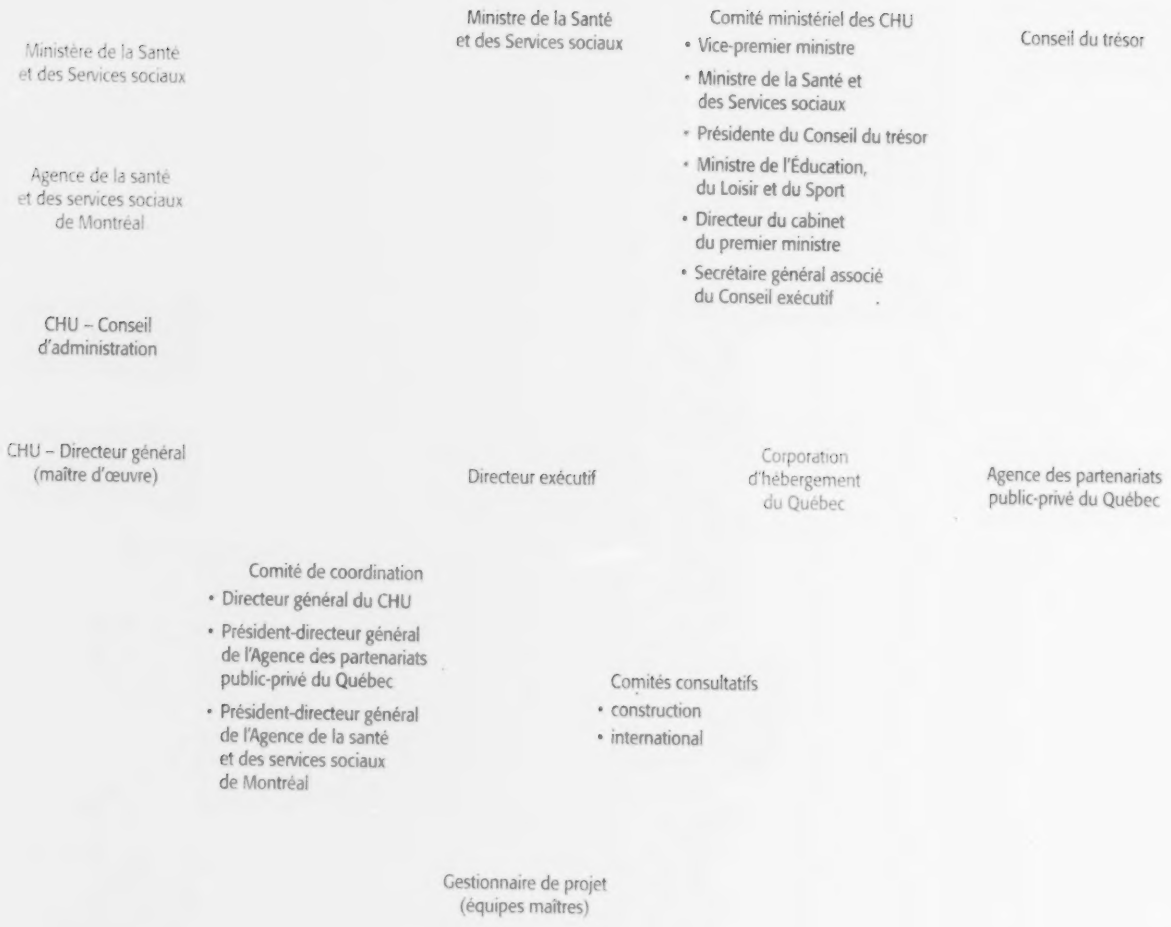
BREF HISTORIQUE DES PROJETS DE MODERNISATION

- En décembre 2001, le Conseil des ministres réitère son accord de principe quant à l'érection du CHUM sur l'emplacement du 6000, rue Saint-Denis et du CUSM sur celui de la cour Glen ; il fixe l'enveloppe maximale pour chaque projet à un milliard de dollars.
- En juillet 2003, le gouvernement réitère son accord de principe à la modernisation du CHUM et du CUSM et fixe les paramètres devant guider l'élaboration de leurs projets. Le Conseil du trésor et le MSSS annoncent la participation financière du gouvernement au développement du CHUSJ.
- En juin 2004, à la suite du rapport de la Commission d'analyse des projets d'implantation du CHUM et du CUSM, présidée par MM. Daniel Johnson et Brian Mulroney, le gouvernement donne son accord de principe aux projets, mais localise le CHUM au 1000, rue Saint-Denis (l'emplacement du 6000, rue Saint-Denis est abandonné).
- En novembre 2004, le ministre de la Santé et des Services sociaux confirme son engagement concernant la réalisation du plan de modernisation du CHUSJ.
- En mars 2005, après avoir étudié un autre emplacement, le gouvernement annonce le choix du 1000, rue Saint-Denis pour le CHUM.
- En juin 2005, le gouvernement nomme un directeur exécutif et lui confie la responsabilité d'assurer le contrôle des coûts, le suivi des travaux et la cohésion des projets de modernisation.
- En avril 2006, le gouvernement reçoit les résultats des travaux du directeur exécutif et des CHU : les enveloppes relatives aux trois projets sont évaluées à 3,6 milliards de dollars. Il révise la contribution gouvernementale au financement des projets pour compenser l'inflation, contribution qui pourra être ajustée ultérieurement. L'échéance est toujours fixée à 2010-2011.
- En juin 2006, le Dr Michel Baron dépose ses conclusions sur les travaux de la Table de concertation sur la modernisation de la médecine universitaire à Montréal. On lui avait demandé d'élaborer une proposition concrète de complémentarité entre le CHUM et le CUSM, pour le secteur adulte, ainsi qu'entre le CHUSJ et l'Hôpital de Montréal pour enfants, en ce qui concerne le secteur pédiatrique. Il conclut que, pour en venir à un véritable partenariat entre les établissements visés, il faudra du temps et de la persévérance.
- En novembre 2006, le ministre de la Santé et des Services sociaux et la présidente du Conseil du trésor font le point sur l'avancement des travaux. Les projets sont à l'étape de l'approbation et l'échéancier sera connu lorsque les gestionnaires de projet auront été embauchés. La cible de 2011 demeure un repère important, c'est-à-dire qu'en 2011, les projets devraient être très avancés.

7.2.29 Plusieurs acteurs participent à la planification, à l'approbation et à la réalisation des projets de modernisation des CHU. La figure 1 présente la structure de gouvernance chapeautant ces projets ainsi que les principales parties prenantes

ÉCLAIRAGE 1

STRUCTURE DE GOUVERNANCE DES PROJETS DE MODERNISATION*



* La structure de gouvernance établie par le directeur exécutif est représentée par les cases foncées. Les lignes pointillées indiquent les organisations dont il obtient l'expertise ou les services-conseils.

7.2.30 Le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal approuvent les plans cliniques ainsi que les programmes fonctionnels et techniques (PFT) qui s'en dégagent et s'assurent qu'ils sont compatibles avec leurs orientations à long terme et avec les activités des autres établissements. La Corporation d'hébergement du Québec (CHQ) exécute les mandats qui lui sont confiés par le directeur exécutif, notamment la validation des PFT.

7.2.31 Les CHU sont les maîtres d'œuvre des projets. À ce titre, ils élaborent les plans cliniques et les PFT en conformité avec les objectifs ministériels en matière de complémentarité, de qualité et de coûts, et établissent les paramètres concernant les autres livrables (concepts, plans et devis, devis de performance). Enfin, ils dirigent les gestionnaires de projet, sauf pour certaines actions qui sont de la compétence du directeur exécutif.

Le directeur exécutif contrôle les coûts et l'échéancier.

7.2.32 En effet, le directeur exécutif nommé par le gouvernement a reçu la responsabilité exclusive de contrôler les coûts et l'échéancier. Il a aussi la tâche de veiller au suivi des travaux et à la cohésion des trois projets.

7.2.33 Le comité ministériel des CHU a pour mandat de suivre l'évolution des projets. Il reçoit les rapports périodiques du directeur exécutif sur l'avancement des travaux. Les désaccords persistants entre les parties prenantes peuvent lui être soumis pour arbitrage. Enfin, il formule au Conseil des ministres toute proposition visant à assurer le bon déroulement des projets de modernisation.

7.2.34 Le Conseil du trésor et le ministre de la Santé et des Services sociaux sont engagés dans l'approbation des projets et de leur financement.

7.2.35 Les gestionnaires de projets, un pour chaque CHU, relèvent à la fois du directeur exécutif et des établissements. Ils produisent les livrables et sont responsables du respect des paramètres convenus en ce qui a trait aux travaux, aux coûts et à l'échéancier. Quant aux entrepreneurs, ils sont chargés de la construction des immeubles. Dans le cas des partenariats public-privé (PPP), les partenaires doivent s'occuper du financement et du maintien des actifs, en plus de la conception et de la construction.

7.2.36 Enfin, l'Agence des partenariats public-privé du Québec a le mandat de préparer les dossiers d'affaires initiaux, qui servent à évaluer la pertinence d'emprunter la voie des PPP pour réaliser certaines composantes des projets.

Étapes en cours

7.2.37 Le tableau 3 regroupe les étapes que suivent ces projets.

TABLEAU 3

ÉTAPES RELATIVES A LA GESTION DES PROJETS DE MODERNISATION

Détermination des besoins	• Élaboration des plans cliniques par les CHU et approbation par le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal • Préparation des PFT par les CHU et approbation par le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal • Recommandation de la CHQ au regard de la validité des PFT • Élaboration des dossiers d'affaires par l'Agence des partenariats public-privé du Québec • Détermination des paramètres relativement à la nature et à l'ampleur des travaux, aux coûts et aux échéanciers, et ce, pour l'ensemble des projets • Recommandation par le directeur exécutif et approbation par le ministre de la Santé et des Services sociaux du passage des projets à l'étape suivante
Planification	• Mise au point des concepts • Engagement des parties prenantes par rapport aux « projets convenus », c'est-à-dire pour ce qui est des paramètres relatifs aux travaux, aux coûts et aux échéanciers des projets • Préparation des plans et devis préliminaires (approche traditionnelle) ou des devis de performance (dans le cas des PPP) • Recommandation par le directeur exécutif et approbation par le ministre de la Santé et des Services sociaux du passage des projets à l'étape suivante
Réalisation	• Production des plans et devis définitifs et des documents d'appels d'offres • Construction • Suivi relatif au déroulement des projets et à la conformité avec les paramètres y afférents (nature et ampleur des travaux, coûts et échéanciers)
Clôture et évaluation	• Clôture des contrats • Bilan des projets en termes de qualité et de performance

Sources : Cadre de gestion du MSSS, procédures diffusées par le directeur exécutif des projets de modernisation.

7.2.38 L'annexe 2 explique de façon plus détaillée les étapes associées à la gestion des projets de modernisation mises en place par le MSSS et le directeur exécutif.

7.2.39 En novembre 2006, ces trois projets étaient à l'étape de la détermination des besoins, dont voici le degré d'avancement :

Plans cliniques

- Le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal ont terminé la révision et l'approbation des plans cliniques concernant le CHUM en novembre 2006 et prévoient finir ceux relatifs au CHUSJ et au CUSM en janvier 2007.

PFT

- Les PFT à l'égard du CHUM et du CUSM sont élaborés, mais ils seront ajustés en fonction des plans cliniques autorisés.
- On prévoit que la plupart des PFT se rapportant aux projets du CHUSJ seront terminés au printemps 2007.

- L'analyse des PFT par le MSSS, l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal et la CHQ ainsi que leurs recommandations devraient être déposées à la fin de février 2007 pour le CHUM et le CUSM et ultérieurement pour le CHUSJ.

7.2.40 D'autres activités ont été réalisées ou sont en cours:

Sélection et embauche des équipes maîtres de gestion de projet, d'architecture, de génie

- En novembre 2006, les équipes maîtres sont choisies, à l'exception de celle assurant la gestion du projet de modernisation du CUSM.
- Le directeur exécutif prévoit le début des travaux de ces équipes en mars 2007.

Dossiers d'affaires relatifs aux PPP

- Les dossiers d'affaires sont en préparation: les recommandations à l'égard des PPP seront présentées au directeur exécutif en décembre 2006.

Procédures de gestion des projets

- Plusieurs actions ont été accomplies par l'équipe du directeur exécutif. Il convient notamment de signaler que
  - l'entente-cadre de gouvernance, précisant les responsabilités respectives du directeur exécutif, des CHU et de l'Agence des partenariats public-privé du Québec au regard des projets de modernisation, a été rédigée et acceptée par les parties prenantes;
  - la planification stratégique et opérationnelle est en cours d'élaboration;
  - une procédure d'acquisition de biens et services a été établie;
  - des comités ont été formés pour veiller au bon déroulement des projets, déceler les problèmes en temps utile et clarifier les enjeux.

Objectifs et portée de notre vigie

7.2.41 Dans le premier tome de notre rapport annuel à l'Assemblée nationale pour 2005-2006, déposé en juin dernier, il a été annoncé que nous assurerions une vigie relative aux projets de modernisation des CHU de Montréal, soit le CHUM, le CUSM et le CHUSJ.

7.2.42 L'ampleur des investissements en cause, estimés actuellement à 3,6 milliards de dollars, justifie que nous informions les parlementaires du déroulement de ces projets. En outre, nos travaux concernant la gestion de plusieurs grands chantiers gouvernementaux ainsi que ceux associés à la gestion des projets immobiliers dans le réseau de la santé et des services sociaux, dont nous avons déposé les résultats en juin 2006, ont mis en évidence d'importantes lacunes de gestion.

7.2.43 Selon notre analyse et l'opinion d'experts, les principales conditions devant être remplies pour assurer le succès des grands projets sont notamment

- d'établir, dès le début du projet, une structure de gouvernance efficace et indépendante;
- de bien définir les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes;
- de déterminer correctement, le plus tôt possible, les besoins à satisfaire, les objectifs visés et les cibles à atteindre;
- d'évaluer rigoureusement les coûts;
- d'exercer une gestion efficace en ce qui a trait aux risques et aux changements;
- de gérer le processus contractuel de manière adéquate;
- d'effectuer le suivi des projets sur une base régulière et de faire une reddition de comptes appropriée.

7.2.44 L'objectif central de notre vigie est donc d'obtenir l'assurance que ces conditions sont respectées à toutes les étapes des projets visés. L'annexe 1 fournit de l'information additionnelle à l'égard des conditions que nous avons recensées ainsi que nos sources documentaires.

7.2.45 Nos travaux ne visent pas à garantir que les projets sont exécutés conformément aux prévisions en termes de travaux, de coûts et d'échéancier. Cette responsabilité appartient aux CHU, au directeur exécutif, aux gestionnaires des projets et, ultimement, au MSSS.

Résultats de notre vigie

Gouvernance

7.2.46 La structure de gouvernance qui encadre actuellement les projets de construction se rapportant au réseau de la santé et des services sociaux a été modifiée pour les projets de modernisation des CHU de Montréal.

7.2.47 Le principal changement tient à la nomination d'un directeur exécutif responsable entre autres du contrôle des coûts et du suivi des projets; ces activités étaient auparavant confiées aux établissements et à la CHQ. Celui-ci assume aussi des responsabilités qui étaient réservées auparavant au MSSS puisqu'il recommande l'approbation des différentes étapes des projets au ministre. Le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal approuvent les projets au regard de leur compatibilité avec leurs orientations. La CHQ exécute les mandats qui lui sont confiés par le directeur exécutif dans son domaine d'expertise. Les CHU demeurent les maîtres d'œuvre, sauf en ce qui a trait au contrôle des coûts et de l'échéancier, qui relèvent du directeur exécutif.

Le structure actuelle de gouvernance comporte des risques.

7.2.48 À notre avis, la structure actuelle de gouvernance, pour ce qui est du succès des projets, comporte des risques au regard du respect des travaux, des coûts et de l'échéancier. Nous appuyons notre opinion sur les deux raisons suivantes:

- Le partage des responsabilités entre les parties prenantes nuit à l'imputabilité;
- Le directeur exécutif relève hiérarchiquement du secteur de la santé et des services sociaux.

7.2.49 En ce qui concerne notre premier argument, le gouvernement n'a pas confié la réussite des projets à une seule organisation. En effet, cette responsabilité se voit partagée entre le directeur exécutif et les CHU, qui ont des préoccupations et des objectifs différents: le premier a surtout pour mission de contrôler les coûts, tandis que les établissements veulent avant tout que les projets comblent les besoins qui ont été déterminés.

7.2.50 Ainsi, des discussions de divers ordres sont à prévoir entre les interlocuteurs, et ce, sur tous les plans. Par exemple, devant une augmentation imprévue des coûts, les CHU voudront protéger le projet et obtenir un budget supplémentaire, alors que le directeur exécutif demandera de respecter le budget autorisé et de diminuer l'ampleur des travaux prévus. Ce partage des responsabilités pourra générer des délais et des retards, qui auront des incidences sur les coûts ou l'ampleur des travaux.

7.2.51 Pour ce qui est de la structure de gouvernance, le directeur exécutif relève hiérarchiquement du secteur de la santé et des services sociaux. Des exemples de gouvernance des grands projets, ici et ailleurs dans le monde, montrent qu'on favorise généralement une plus grande indépendance des organisations qui dirigent les projets.

7.2.52 À titre illustratif, un lien direct entre l'équipe du directeur exécutif et le comité ministériel des CHU aurait assuré une plus grande indépendance par rapport au secteur de la santé et des services sociaux. De même, le directeur exécutif pourrait relever d'un conseil autonome rendant des comptes au gouvernement.

7.2.53 En fin de compte, la structure actuelle présente des similitudes avec celle que nous avons commentée lors de notre vérification de la gestion des projets immobiliers dans le réseau de la santé et des services sociaux en juin 2006. En effet, les deux modèles de gouvernance présentent une même caractéristique : des responsabilités partagées entre des parties prenantes relevant toutes du secteur de la santé et des services sociaux. Ce modèle de gouvernance n'a pas eu les résultats escomptés. En effet, lors de cette vérification, nous avons constaté que des changements importants dans la portée des projets et dans les budgets y afférents s'étaient produits durant la planification et l'exécution de la plupart des projets examinés. Il est donc possible que cela se répète pour les projets des CHU.

7.2.54 **Nous avons recommandé au comité ministériel des centres hospitaliers universitaires de s'assurer que la structure de gouvernance en place pour les projets de modernisation favorise leur réussite au regard du respect des travaux prévus, des coûts et de l'échéancier.**

Arrimage des travaux, de l'estimation des coûts et de l'échéancier

Travaux, coûts, échéancier : trois paramètres à ne pas traiter séparément.

7.2.55 Tous les projets immobiliers sont constitués de trois éléments étroitement liés et qui sont en interaction entre eux. Il s'agit de la nature et de l'ampleur des travaux, de l'estimation des coûts et de l'échéancier. Ces trois paramètres sont interdépendants et ne doivent pas être traités séparément. Si l'un des éléments change, les autres doivent être ajustés en fonction des priorités fixées.

7.2.56 Par exemple, un prolongement de l'échéancier causé par des mises aux normes imprévues aura un effet sur les coûts si l'on désire maintenir les travaux planifiés. En revanche, à supposer que le budget soit fixe, c'est l'ampleur des travaux qui sera diminuée.

7.2.57 Le gouvernement s'est déjà prononcé sur les coûts à respecter. Il est maintenant nécessaire d'arrimer les travaux désirés, l'estimation de leurs coûts et leur échéancier pour assurer une gestion optimale par toutes les parties prenantes.

7.2.58 Nous sommes d'avis que le gouvernement agit correctement en prenant le temps de préciser chacun de ces trois éléments avant que les gestionnaires de projets et les professionnels passent à la phase de planification, c'est-à-dire celle où l'on élabore les concepts ainsi que les plans et devis préliminaires.

Nature et ampleur des travaux

7.2.59 Une des conditions de base à satisfaire pour réussir un projet, c'est la détermination adéquate des besoins, des objectifs visés ainsi que des cibles à atteindre.

7.2.60 En novembre 2006, la nature et l'ampleur des travaux n'étaient pas acceptées par le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. En effet, l'approbation des plans cliniques ne sera pas terminée avant janvier 2007 et les recommandations de la CHQ relatives aux PFT ne seront pas obtenues avant la fin de février de la même année pour le CUSM et le CHUM, et ultérieurement pour le CHUSJ.

7.2.61 D'autres éléments risquent d'entraîner des modifications aux travaux projetés; il se peut aussi que l'on doive rechercher de nouvelles sources de financement si la présence de ces éléments n'est pas confirmée. Ainsi, le directeur exécutif n'a pas de garantie quant au financement de 320 millions de dollars provenant du gouvernement fédéral. En outre, il doit s'assurer que les plans de financement des fondations du CHUM et du CUSM permettront d'atteindre l'objectif fixé de 510 millions de dollars. Le CHUM et le CUSM doivent aussi recueillir 93 millions de dollars auprès d'autres sources, qui restent encore à trouver. De plus, le directeur exécutif n'a pas reçu l'assurance des CHU que leurs budgets de fonctionnement seront maintenus au niveau actuel, comme le gouvernement l'exige. Ces éléments sont des préalables essentiels à la détermination des travaux qui pourront être réalisés.

Pour évaluer le succès des projets, il faut des cibles concrètes et mesurables.

7.2.62 Par ailleurs, bien que le MSSS se soit donné des objectifs au regard des projets de modernisation – complémentarité entre les CHU, concentration sur les activités tertiaires et quaternaires, maintien des budgets de fonctionnement antérieurs, respect du nombre de lits –, il n'a pas fait connaître l'ensemble des cibles concrètes et mesurables concernant les résultats attendus au regard du rehaussement de la médecine hospitalo-universitaire. Il est nécessaire de savoir quelles sont les cibles relatives à la complémentarité optimale entre les CHU pour les services cliniques, l'enseignement, la recherche et l'évaluation des technologies ainsi que la formation de masses critiques. La détermination de telles cibles permettra d'évaluer dans quelle mesure les projets de modernisation sont des succès et d'apprécier la performance des CHU à cet égard.

Estimation des coûts des projets

Estimation des coûts des projets : 3,6 milliards de dollars.

7.2.63 En avril 2006, le gouvernement a présenté la nouvelle estimation des coûts des projets de modernisation, soit 3,6 milliards de dollars. La somme liée au financement temporaire, fournie par le gouvernement du Québec, n'est pas incluse dans ce montant.

7.2.64 Notre examen de cette estimation nous a permis de constater que le directeur exécutif a fait état de la plupart des coûts associés aux projets.

Estimation de coûts fixée pour des projets non approuvés.

7.2.65 Toutefois, l'estimation des coûts a été fixée pour des projets qui n'avaient pas encore reçu l'aval du MSSS et de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Pour les projets du CHUM et du CUSM, elle a été faite à partir des PFT, qui devront toutefois être modifiés en fonction des plans cliniques approuvés. Son plan clinique n'étant pas encore approuvé, le CHUSJ a effectué son estimation à partir d'une information plus sommaire, le coût par mètre carré. En effet, les projets majeurs, sauf celui ayant trait au centre de cancérologie actuellement en cours de construction, n'étaient pas appuyés par des PFT au moment où l'estimation des coûts a été faite.

7.2.66 Nous avons voulu illustrer l'arrimage des trois paramètres – travaux, estimation des coûts et échéancier – pour ce qui est des projets du CHUSJ, qui se chiffrent globalement à 563 millions de dollars[4]. Le détail des projets du CHUSJ est présenté à l'annexe 3.

7.2.67 D'abord, des rencontres avec les professionnels du CHUSJ, qui ont participé à l'estimation des coûts, nous ont permis de recueillir leurs commentaires sur les risques liés aux hypothèses de travail utilisées. Ensuite, nous avons analysé, à l'aide d'experts (ingénieur, architecte et modélisateur financier), les différents éléments des projets du CHUSJ et pris en considération autant les risques afférents au contenu technique des projets que ceux se rapportant à la précision de l'estimation des coûts.

Au CHUSJ, l'ampleur des travaux pourrait être réduite de 17 p. cent.

7.2.68 Selon notre analyse, si le cadre financier actuel est respecté (563 millions de dollars), il est probable que l'ampleur des travaux sera réduite de 17 p. cent[5]. D'un autre côté, si l'on décide de maintenir les travaux prévus, le budget pourrait être augmenté de 20 p. cent[5].

7.2.69 Ces résultats s'expliquent par diverses raisons. D'abord, la nature et l'ampleur des travaux n'étaient pas suffisamment connues lorsqu'on a établi le montant de 563 millions de dollars. Par exemple, pour le projet relatif au centre de recherche et du savoir (80 millions de dollars), nous n'avons obtenu aucune donnée tangible sur les travaux à réaliser. En effet, dans ce projet, c'est le budget fixé qui a déterminé le nombre de mètres carrés que l'on pourrait construire en fonction d'un prix unitaire donné; par conséquent, on ne savait pas si cela répondait aux besoins.

7.2.70 Pour le projet associé aux unités et aux services spécialisés (224 millions de dollars, dont 125 pour l'agrandissement et le réaménagement), le budget prévu actuellement ne répond pas à tous les besoins prioritaires associés au projet, tels que définis par le CHUSJ (unités de psychiatrie, centre de neurologie). De plus, on ne sait pas à quel point les bâtiments existants sont conformes aux normes; les réaménagements pourraient donc impliquer davantage de mises aux normes.

4. Ce montant inclut 60 millions de dollars pour le financement temporaire pris en charge par le gouvernement du Québec.

5. Ce pourcentage représente la médiane. Cela signifie qu'il y a 50 p. cent de chances que la diminution ou l'augmentation soit supérieure à ce pourcentage, donc 50 p. cent de chances qu'elle soit inférieure.

7.2.71 Ensuite, il existe un risque afférent à la mise en œuvre simultanée des projets des trois CHU (rareté de main-d'œuvre spécialisée et de matériaux, faible compétition).

7.2.72 Somme toute, il est nécessaire de prendre le temps d'arrimer les trois éléments des projets – travaux, coûts, échéancier – avant d'aller plus loin.

Propriété des immeubles

Pas de règles à suivre concernant la propriété des immeubles.

7.2.73 Par ailleurs, nous avons remarqué que le MSSS n'a pas déterminé les règles à suivre en ce qui a trait à la propriété des immeubles. Il laisse toujours le choix aux établissements de transférer ou non leurs immeubles à la CHQ, même si un tel transfert minimise les coûts de construction puisque celle-ci est exemptée de taxes.

7.2.74 Actuellement, les CHU traitent différemment la question. Le CHUM inclut un montant de 63 millions de dollars dans le coût de son projet pour les taxes. Il évalue présentement la possibilité de transférer la propriété à la CHQ, compte tenu de l'absence de financement nécessaire au paiement de ces taxes. Le CUSM considère qu'il sera exempté de taxes pour ses nouveaux édifices de la cour Glen, puisqu'il veut transférer la propriété à la CHQ. Toutefois, pour les travaux relatifs à l'emplacement de la Montagne, il inclut un montant de 9,4 millions de dollars dans les coûts de son projet pour payer les taxes. La CHUSJ n'envisage aucun transfert de propriété et inclut un montant de 15 millions de dollars pour les taxes.

Échéancier

7.2.75 Le directeur exécutif surveille de près la réalisation des activités nécessaires pour que les projets puissent passer à la phase de planification. Au début de novembre 2006, il avait déjà constaté des retards par rapport aux étapes prévues dans l'échéancier de 2010-2011.

7.2.76 Cette situation l'a amené à retarder jusqu'en mars 2007 le début des travaux des gestionnaires de projet et des équipes de professionnels, même si la plupart d'entre eux étaient déjà sélectionnés.

7.2.77 Le fait que les éléments des projets ne sont pas arrimés explique la prudence du directeur exécutif et du MSSS par rapport à leur engagement à suivre un échéancier précis. De plus, un report des échéances à cette étape de la détermination des besoins est beaucoup moins problématique et coûteux que pendant la phase de réalisation. Nous sommes d'avis que le gouvernement agit correctement en voulant respecter chacune des étapes associées aux grands projets de modernisation des CHU de Montréal.

7.2.78 Nous avons recommandé au ministère de la Santé et des Services sociaux

- de terminer la détermination des cibles qui permettront d'évaluer dans quelle mesure les projets de modernisation sont des succès et d'apprécier la performance des centres hospitaliers universitaires à cet égard;
- de statuer sur les trois paramètres des projets de façon à arrimer les travaux à réaliser, leurs coûts et l'échéancier avant de passer à la phase de planification des projets (c'est-à-dire l'élaboration des concepts et des plans et devis préliminaires).

7.2.79 **Commentaires du comité ministériel des CHU**

« En ce qui a trait à votre opinion à l'effet que "le partage des responsabilités entre les parties prenantes nuit à l'imputabilité", le comité ministériel porte à votre attention que le partage des responsabilités entre le directeur exécutif et les parties prenantes fait l'objet d'une entente formelle prenant la forme d'une entente-cadre de gouvernance qui définit précisément les responsabilités et l'imputabilité de chacun. Ce cadre a été défini en partenariat avec tous les intervenants concernés.

« Le comité ministériel est d'avis que ce cadre rencontre l'une des principales conditions de succès des grands projets à l'effet de bien établir les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes.

« Cette condition de précision des responsabilités étant remplie, il va de soi que les parties prenantes n'ont pas toutes pour autant des objectifs identiques. Afin de minimiser les risques de délais, il est important que la structure de gouvernance prévoit un mécanisme d'arbitrage en cas de différend.

« À cet égard, le comité ministériel souligne que l'entente-cadre prévoit spécifiquement que le directeur exécutif informe le ministre de la Santé et des Services sociaux ainsi que le comité ministériel de tout différend qui pourrait affecter le bon déroulement des travaux ainsi que des recommandations pour le régler.

« Le comité ministériel observe que, jusqu'à ce jour, ce mécanisme a bien joué son rôle et estime qu'il est nécessaire et suffisant pour assurer un bon déroulement des projets.

« Concernant le fait que le directeur exécutif relève hiérarchiquement du secteur de la santé et des services sociaux, le gouvernement a prévu un mécanisme de contrepoids pour assurer l'indépendance de la structure de gouvernance.

« De fait, le comité ministériel a pour mandat de recevoir les rapports périodiques du directeur exécutif et de formuler au Conseil des ministres, si nécessaire, toute proposition appropriée visant à assurer le bon déroulement des travaux de réalisation des projets.

« En bref, le gouvernement a privilégié un mode de gestion des projets favorisant le partenariat, auquel il a associé des mécanismes d'arbitrage clairs et convenus pour éviter des délais indus dans la prise de décision.

« Le comité ministériel est d'avis que la structure de gouvernance en place répond à une autre des principales conditions pour assurer le succès des grands projets, laquelle consiste à établir une structure de gouvernance efficace et indépendante dès le début.

« Dans les conditions actuelles, le comité ministériel estime qu'il répond adéquatement à la recommandation du Vérificateur général afin que la structure de gouvernance en place pour les projets de modernisation favorise leur réussite. Il entend également demeurer vigilant quant à cette structure pour qu'il en soit ainsi jusqu'à la fin des travaux. »

7.2.80 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le MSSS a analysé les constats énoncés par le Vérificateur général eu égard à ses responsabilités et reçoit positivement les recommandations qui lui sont adressées.

« Le gouvernement a mis en place, pour les projets de modernisation, un ensemble de moyens largement supérieur au processus habituel entourant la réalisation des projets majeurs dans le réseau de la santé et des services sociaux et a alloué les ressources requises, le tout afin d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement, à savoir un strict respect des budgets, un juste équilibre entre le contenu et la qualité, et ce, tout à l'intérieur d'échéances fixées.

« Le cadre de gestion et de gouvernance spécifique mis en place rassemble le maximum d'avantages visant à assurer une concertation très forte et la plus grande synergie entre les partenaires impliqués. Les gestes suivants ont été posés à cet effet :

- la mise en place du comité ministériel – CHU au sein du gouvernement du Québec ;
- la désignation d'un directeur exécutif, soutenu par une équipe de gestion, responsable de veiller au respect des grands paramètres encadrant les projets ;
- des modalités de réalisation particulières pour la rétention des fournisseurs de biens et services (décret 463 – 2006 du 30 mai 2006) ;
- des ententes-cadres de gouvernance entre le directeur exécutif et chacun des CHU afin de convenir des pouvoirs et responsabilités respectives.

« Le cadre de gestion et de gouvernance de ces projets exceptionnels se distingue donc de façon significative du mode habituel de gestion des projets de construction du réseau de la santé et des services sociaux. Nous prenons acte de la recommandation faite au comité ministériel, lequel peut formuler au Conseil des ministres, si nécessaire, toute proposition appropriée visant à assurer le bon déroulement des travaux de réalisation des projets.

« Plus spécifiquement, quant aux recommandations adressées au MSSS, nous soulignons que le gouvernement a établi des objectifs et paramètres guidant les projets de modernisation et les a communiqués au CUSM et au CHUM en 2003. Le MSSS poursuit ses échanges depuis lors avec les CHU afin de compléter et de fixer de façon détaillée toutes les cibles des projets : cet exercice accompagne d'ailleurs l'analyse des PFT et en oriente la finalisation et suit les mêmes échéanciers.

« La démarche a été établie et initiée afin de déterminer les PFT, les budgets convenus et les échéanciers des projets de façon à soutenir la décision du gouvernement menant à la phase subséquente du processus de réalisation des projets.

« Ce faisant, le MSSS entend maintenir la prudence qui le guide dans le dossier de la modernisation des CHU. »

7.2.81 Commentaires du directeur exécutif

« À notre avis, l'entente-cadre de gouvernance signée par chaque CHU avec le directeur exécutif et l'Agence des partenariats public-privé du Québec et qui a nécessité plusieurs semaines de discussions entre les parties constitue l'outil qui permet d'optimiser le contrôle des projets dans le cadre législatif actuel qui prévoit entre autres que l'établissement hospitalier agit comme maître d'œuvre de son projet de construction. Ce cadre de gouvernance identifie clairement les rôles et responsabilités et les sphères d'imputabilité des parties prenantes.

« De plus, nous soulignons l'existence du comité aviseur au directeur exécutif, composé d'experts seniors en construction et en gestion de grands projets, indépendants des projets de modernisation. Ce comité joue et jouera un rôle important pour guider le directeur exécutif et les CHU. Ses recommandations seront transmises au comité ministériel pour des enjeux majeurs. D'autres comités d'experts sont prévus en fonction de l'avancement et de la nature des enjeux et de certains travaux.

« Quant à l'impact de la mise en œuvre simultanée des trois projets, nous croyons qu'elle pourrait générer des opportunités de réduction de coûts. À l'aide de stratégies d'approvisionnement sous forme de regroupement d'achats de matériaux, d'équipements ou d'autres composantes communes aux trois projets, ces volumes d'achats combinés permettraient la négociation de prix plus avantageux pour les trois CHU. En ce qui concerne le risque de rareté de la main-d'œuvre spécialisée et de matériaux, les échéanciers directeurs des trois projets, qui permettront de mieux cerner les périodes de pointe des travaux et les besoins de main-d'œuvre par corps de métiers, ne seront développés par les professionnels qu'au cours de 2007. Ces mêmes professionnels auront également à élaborer certaines des stratégies qui permettront une gestion optimale lors des pointes des travaux. Nous croyons que la période de pointe se situera dans les années 2010-2013, soit dans trois ans.

« Finalement, nous portons à votre attention que le bureau du directeur exécutif, de concert avec la Société générale de financement, a initié et participera à un comité stratégique qui sera formé de représentants des ministères du Développement économique, Innovation et Exportation, du Développement durable, Environnement et Parcs et des Ressources naturelles et Faune, de même que de la CHQ, pour tirer avantage de la synergie inhérente à ces investissements majeurs pour favoriser le développement et l'émergence d'entreprises québécoises liées au domaine de la santé. »

7.2.82 Commentaires du Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine

« Nous tenons à vous souligner que le CHU Sainte-Justine souscrit entièrement aux recommandations émises.

« Par ailleurs, nous aimerions attirer votre attention sur quelques points qui touchent le projet Grandir en santé (GES) de Sainte-Justine.

« Grandir en santé est un projet d'importante envergure au coût total autorisé et annoncé de 503 millions, dont environ 350 millions seront consacrés à la construction (56 000 m^2) et à la rénovation (11 000 m^2) pour un total de 67 000 m^2.

« Grandir en santé répond donc à une grande partie des besoins du CHUSJ dont les bâtiments, totalisant actuellement 100 000 m^2, ont 50 ans d'âge et présentent un état sérieux de vétusté. Après la réalisation de Grandir en santé, il reste donc encore des besoins de modernisation à considérer pour les secteurs non touchés par ce projet qui, dans l'immédiat, doit évidemment répondre à des besoins plus prioritaires.

« Votre rapport émet des commentaires sur le projet Grandir en santé qui est actuellement en attente d'une approbation de son plan clinique par le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal. Comme l'annexe 2 du rapport l'exprime bien, Grandir en santé n'a pas complété la 1re étape de gestion, soit celle de la détermination des besoins, une étape fondamentale et cruciale pour la réussite du projet. Par conséquent, la modélisation et la quantification des risques reliés au projet, à ce stade-ci, reposent en partie sur des éléments hypothétiques.

« La composante "Centre de recherche" abordée dans votre rapport mérite aussi une mise en contexte : nous disposons actuellement d'un PFT du centre de recherche élaboré en 2004 qui faisait alors état de besoins en construction allant jusqu'en 2015 et totalisant 120 millions. Nous sommes en voie de déterminer les besoins les plus prioritaires de façon à respecter le financement attendu pour ce projet, c'est-à-dire 80 millions de dollars venant du gouvernement fédéral. À cet égard, nous n'en avons pas encore obtenu de confirmation. »

ANNEXE 1 – LISTE DES PRINCIPALES CONDITIONS À REMPLIR

Tout au long de nos travaux de vigie au cours des années, nous examinerons si les principales conditions que des projets comme ceux du CHUM, du CUSM et du CHUSJ doivent satisfaire ont été remplies. Celles-ci ont été établies principalement à partir de guides de bonne pratique du Royaume-Uni sur la gestion des projets de construction, de rapports du National Audit Office, dont celui intitulé *Modernising Construction*, ainsi que du *Guide du corpus des connaissances en management de projet* du Project Management Institute.

Établir, dès le début du projet, une structure de gouvernance efficace et indépendante.

- La structure de gouvernance est flexible, adaptable aux changements et clairement garante des résultats à atteindre.

Bien définir les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes.

- Les rôles et les responsabilités, tel le pouvoir de prendre des décisions ou d'accomplir des tâches, sont cohérents, clairement définis, divulgués et assumés.
- Les personnes qui ont les compétences appropriées doivent être assignées aux rôles clés.

Déterminer correctement, le plus tôt possible, les besoins à satisfaire, les objectifs visés et les cibles à atteindre.

- Les besoins à satisfaire, les objectifs visés ainsi que les cibles à atteindre sont déterminés et fixés le plus tôt possible.

Évaluer rigoureusement les coûts.

- L'estimation des coûts inclut tous les éléments nécessaires et elle est rigoureuse.
- La comparaison des différentes solutions est basée sur les coûts du cycle de vie des immobilisations.
- Les sources de financement sont garanties avant l'approbation des projets.

Exercer une gestion efficace en ce qui a trait aux risques et aux changements.

- Les risques sont évalués et leurs éventuelles répercussions, financières ou autres, sont chiffrées. Des plans sont élaborés pour gérer ces risques.
- La gestion des changements pendant les travaux est efficiente et assure, entre autres, que les changements requis et ceux proposés sont analysés et autorisés avant d'être apportés et qu'ils respectent le programme fonctionnel et technique déjà approuvé.

Gérer le processus contractuel de manière adéquate.

- Les parties prenantes sont incitées à livrer une construction en respectant les coûts et les échéances prévus (concepteur, entrepreneurs). Leurs contrats déterminent notamment les biens et services à livrer, les critères utilisés pour mesurer la performance (temps, coûts et qualité), les rapports à produire et les mécanismes prévus en cas de litige au regard, entre autres, de l'évaluation de la performance.

Effectuer le suivi des projets sur une base régulière et faire une reddition de comptes appropriée.

- La performance est évaluée en fonction de critères précis, notamment la satisfaction des clients et le respect des normes de qualité ainsi que des plans, des coûts et de l'échéancier approuvés.
- Les rapports d'avancement sont faits régulièrement et le suivi des activités permet de relever les écarts importants par rapport au projet initial ainsi que d'en évaluer les répercussions sur les coûts totaux et l'échéancier.
- Les parties prenantes sont informées en temps opportun du déroulement des travaux.

ANNEXE 2 – ÉTAPES RELATIVES À LA GESTION DES PROJETS DE MODERNISATION

Détermination des besoins	• Élaboration des plans cliniques par les CHU et approbation par le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal Le plan clinique est un document dans lequel on détermine l'offre de soins, de services et de technologies destinée à répondre adéquatement aux besoins prévisibles et évolutifs de la population. • Préparation des PFT par les CHU et approbation par le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal • Recommandation de la CHQ au regard de la validité des PFT Le PFT sert à définir les besoins liés au projet dans le but de les transmettre au concepteur. Il contient, entre autres, une description précise des paramètres opérationnels et d'aménagement, des superficies par fonction et par locaux, des listes d'équipements ainsi qu'une estimation des coûts. • Élaboration des dossiers d'affaires par l'Agence des partenariats public-privé du Québec Le dossier d'affaires permet d'évaluer la pertinence d'emprunter la voie des partenariats public-privé pour réaliser certaines composantes des projets. • Détermination des paramètres relativement à la nature et à l'ampleur des travaux, aux coûts et à l'échéancier, et ce, pour l'ensemble des projets • Recommandation par le directeur exécutif et approbation par le ministre de la Santé et des Services sociaux du passage des projets à l'étape suivante
Planification	• Mise au point des concepts Le concept est présenté sous forme d'esquisse qui illustre la solution en tenant compte des conditions et des contraintes des installations existantes. • Engagement des parties prenantes par rapport aux « projets convenus », c'est-à-dire pour ce qui est des paramètres relatifs aux travaux, aux coûts et aux échéanciers des projets • Préparation des plans et devis préliminaires (approche traditionnelle) ou des devis de performance (dans le cas des PPP) Les plans et devis préliminaires regroupent une description des travaux à exécuter et des matériaux à employer ainsi qu'une documentation graphique sommaire montrant les composantes, la disposition de l'équipement et les dimensions générales du projet. Les devis de performance précisent les résultats attendus. Ils peuvent comprendre les performances à atteindre, les contraintes à prendre en considération, les critères à remplir, les exigences spatiales à observer, les normes de qualité, etc. • Recommandation par le directeur exécutif et approbation par le ministre de la Santé et des Services sociaux du passage des projets à l'étape suivante
Réalisation	• Production des plans et devis définitifs et des documents d'appels d'offres Les plans et devis définitifs donnent de façon explicite toute l'information nécessaire à l'élaboration et à la mise en chantier du projet. Ils contiennent une description détaillée des travaux à exécuter, une spécification de la qualité et de la quantité des matériaux à employer ainsi que la documentation graphique complète nécessaire à la réalisation du projet. • Construction • Suivi relatif au déroulement des projets et à la conformité avec les paramètres y afférents (nature et ampleur des travaux, coûts et échéanciers)
Clôture et évaluation	• Clôture des contrats • Bilan des projets en termes de qualité et de performance

Sources : Cadre de gestion du MSSS, procédures diffusées par le directeur exécutif des projets de modernisation.

ANNEXE 3 – COMPOSANTES DES PROJETS DU CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE SAINTE-JUSTINE (AVRIL 2006)

Composantes	Description	Budget (en millions de dollars)
Pavillon Charles Bruneau	Construction de la phase II du centre de cancérologie pédiatrique	17
Unités et services spécialisés	Agrandissement du bâtiment actuel et des installations spécialisées	224
Centre de recherche et du savoir	Construction d'un nouvel édifice qui abritera, entres autres, des salles d'enseignement et des laboratoires	80
Manoir Ronald McDonald	Relocalisation du Manoir afin de construire le centre de recherche et du savoir	5
Stationnement	Construction d'un stationnement situé sous le futur Centre de recherche et du savoir	60
Autres projets	Équipements spécialisés, réseau mère-enfant, etc.	117
Budget avant le financement temporaire		**503**
	Estimation du financement temporaire pris en charge par le gouvernement du Québec	60
Budget incluant le financement temporaire		**563**

ANNEXE 2 – ÉTAPES RELATIVES À LA GESTION DES PROJETS DE MODERNISATION

Détermination des besoins	• Élaboration des plans cliniques par les CHU et approbation par le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal Le plan clinique est un document dans lequel on détermine l'offre de soins, de services et de technologies destinée à répondre adéquatement aux besoins prévisibles et évolutifs de la population. • Préparation des PFT par les CHU et approbation par le MSSS et l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal • Recommandation de la CHQ au regard de la validité des PFT Le PFT sert à définir les besoins liés au projet dans le but de les transmettre au concepteur. Il contient, entre autres, une description précise des paramètres opérationnels et d'aménagement, des superficies par fonction et par locaux, des listes d'équipements ainsi qu'une estimation des coûts. • Élaboration des dossiers d'affaires par l'Agence des partenariats public-privé du Québec Le dossier d'affaires permet d'évaluer la pertinence d'emprunter la voie des partenariats public-privé pour réaliser certaines composantes des projets. • Détermination des paramètres relativement à la nature et à l'ampleur des travaux, aux coûts et à l'échéancier, et ce, pour l'ensemble des projets • Recommandation par le directeur exécutif et approbation par le ministre de la Santé et des Services sociaux du passage des projets à l'étape suivante
Planification	• Mise au point des concepts Le concept est présenté sous forme d'esquisse qui illustre la solution en tenant compte des conditions et des contraintes des installations existantes. • Engagement des parties prenantes par rapport aux « projets convenus », c'est-à-dire pour ce qui est des paramètres relatifs aux travaux, aux coûts et aux échéanciers des projets • Préparation des plans et devis préliminaires (approche traditionnelle) ou des devis de performance (dans le cas des PPP) Les plans et devis préliminaires regroupent une description des travaux à exécuter et des matériaux à employer ainsi qu'une documentation graphique sommaire montrant les composantes, la disposition de l'équipement et les dimensions générales du projet. Les devis de performance précisent les résultats attendus. Ils peuvent comprendre les performances à atteindre, les contraintes à prendre en considération, les critères à remplir, les exigences spatiales à observer, les normes de qualité, etc. • Recommandation par le directeur exécutif et approbation par le ministre de la Santé et des Services sociaux du passage des projets à l'étape suivante
Réalisation	• Production des plans et devis définitifs et des documents d'appels d'offres Les plans et devis définitifs donnent de façon explicite toute l'information nécessaire à l'élaboration et à la mise en chantier du projet. Ils contiennent une description détaillée des travaux à exécuter, une spécification de la qualité et de la quantité des matériaux à employer ainsi que la documentation graphique complète nécessaire à la réalisation du projet. • Construction • Suivi relatif au déroulement des projets et à la conformité avec les paramètres y afférents (nature et ampleur des travaux, coûts et échéanciers)
Clôture et évaluation	• Clôture des contrats • Bilan des projets en termes de qualité et de performance

Sources : Cadre de gestion du MSSS, procédures diffusées par le directeur exécutif des projets de modernisation.

ANNEXE 3 – COMPOSANTES DES PROJETS DU CENTRE HOSPITALIER UNIVERSITAIRE SAINTE-JUSTINE (AVRIL 2006)

Composantes	Description	Budget (en millions de dollars)
Pavillon Charles Bruneau	Construction de la phase II du centre de cancérologie pédiatrique	17
Unités et services spécialisés	Agrandissement du bâtiment actuel et des installations spécialisées	224
Centre de recherche et du savoir	Construction d'un nouvel édifice qui abritera, entres autres, des salles d'enseignement et des laboratoires	80
Manoir Ronald McDonald	Relocalisation du Manoir afin de construire le centre de recherche et du savoir	5
Stationnement	Construction d'un stationnement situé sous le futur Centre de recherche et du savoir	60
Autres projets	Équipements spécialisés, réseau mère-enfant, etc.	117
Budget avant le financement temporaire		**503**
	Estimation du financement temporaire pris en charge par le gouvernement du Québec	60
Budget incluant le financement temporaire		**563**

MISE EN ŒUVRE DU PROJET SOLUTION D'AFFAIRES EN GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES (SAGIR)

Faits saillants

Travaux menés par

Martin Lessard
Directeur de vérification

Marthe Baril
Carole Bédard
Clarence Kimpton

7.3.1 La mise en œuvre du projet SAGIR constitue le plus grand chantier gouvernemental en matière de technologie de l'information. Ce projet vise à moderniser les systèmes de gestion des ressources de l'Administration. Le Vérificateur général s'y intéresse depuis décembre 2004 compte tenu de son ampleur, des enjeux financiers qu'il comporte et de l'incidence des nouvelles pratiques qu'il instaure. Sept volets sont prévus, mais seul le premier – ayant pour objet de simplifier et de rationaliser la gestion budgétaire et comptable ainsi que l'acquisition de biens et de services – a été approuvé par le Conseil des ministres, en mai 2005. Le coût du premier volet, qui devrait être complété en mars 2008, est évalué à 317,2 millions de dollars.

7.3.2 La répartition des débours ainsi que le calendrier relatifs à ce volet ont été révisés en septembre 2006. Nous avons ainsi constaté que les coûts de développement et d'implantation ont baissé de 15 millions de dollars, tandis que les coûts d'exploitation ont augmenté de 25 p. cent, ce qui représente un montant à peu près équivalent. Toutefois, le coût total ainsi que l'échéance sont demeurés inchangés. Nous avons également relevé des omissions qui nous portent à croire que la méthode employée pour déterminer les coûts réels est perfectible; la valeur totale des éléments exclus se chiffre à plus de 4 millions de dollars.

7.3.3 Enfin, nos travaux montrent que les cinq risques recensés l'an dernier sont moins préoccupants, mais ils mettent en lumière deux nouveaux risques. D'abord, il faudra mener à terme le premier volet, ce qui implique encore beaucoup de travail; or, l'équipe de la Direction générale des solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (DGSAGIR) avait atteint la limite de sa capacité quand le progiciel a été introduit dans les trois premiers ministères. Le second défi consistera à soutenir adéquatement les entités alors que l'équipe peine à répondre aux besoins des utilisateurs actuels et que ces derniers ne représentent que le quart des futurs utilisateurs.

7.3.4 Globalement, les échéances et les coûts sont respectés. Néanmoins, il y a lieu de rester vigilant, notamment à l'égard des nouveaux risques à gérer.

Résultats de notre vigie

Objectif : moderniser les systèmes de gestion des ressources.

7.3.5 Le Vérificateur général livre ses commentaires sur le projet SAGIR depuis décembre 2004. Son intérêt pour celui-ci, qui vise à moderniser les systèmes de gestion des ressources du gouvernement, découle de son ampleur, des enjeux financiers qu'il comporte et de l'incidence des nouvelles pratiques qu'il instaure sur la productivité de l'appareil gouvernemental.

7.3.6 Le projet a été scindé en sept volets et, à ce jour, seul le premier a été approuvé par le Conseil des ministres, en mai 2005. Ce volet a pour objet de simplifier et de rationaliser la gestion budgétaire et comptable ainsi que l'acquisition de biens et de services. Les travaux de développement et d'implantation ont été évalués à 240 millions de dollars dans le plan d'affaires et on prévoit qu'ils se termineront en mars 2008. À cette somme s'ajoutent, jusqu'en avril 2008, les coûts en matière d'exploitation engagés par l'équipe de la DGSAGIR, responsable de la réalisation du premier volet, et le coût du financement, pour un total de 317,2 millions de dollars.

7.3.7 Notons d'abord que la répartition des coûts, en ce qui a trait aux estimations faites pour les composantes du premier volet, a été révisée à l'automne 2005. Le tableau 1 présente les montants figurant dans le plan d'affaires datant de mai 2005 et ceux diffusés en septembre 2006 par l'équipe de la DGSAGIR à la suite de cette révision.

TABLEAU 1

ESTIMATION DES COÛTS RELATIFS AU PREMIER VOLET DU PROJET SAGIR (en millions de dollars)

	Plan d'affaires (mai 2005)	Révision budgétaire (septembre 2006)
Développement et implantation		
Récupération des travaux du projet de Gestion intégrée des ressources (GIRES)	**51,0**	**51,0***
Équipe de la DGSAGIR		
Conception et réalisation (2004-2005)	39,0	37,4*
Implantation dans les sites	41,0	32,0
Dépenses imprévues (appelées « contingence »)	11,0	7,5
Plate-forme technologique	10,0	10,0
Environnement informationnel	3,0	2,3
	104,0	**89,2**
Implantation dans les ministères et organismes		
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)	9,0	5,7
Ministère des Transports du Québec (MTQ)	23,5	17,6
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)	6,0	1,2
Autres sites	46,5	60,5
	85,0	**85,0**
[illegible]	[illegible]	[illegible]
Exploitation		
Équipe de la DGSAGIR (jusqu'en avril 2008)	56,0	69,3
Financement		
Coût	21,2	22,7
[illegible]	[illegible]	[illegible]

* Ces activités sont terminées.

MISE EN ŒUVRE DU PROJET [illegible] D'AFFAIRES EN GESTION INTÉGRÉE DES [illegible] (SAGIR)

Faits saillants

Travaux menés par

Martin Lessard
Directeur de vérification

Marthe Baril
Carole Bédard
Clarence Kimpton

7.3.1 La mise en œuvre du projet SAGIR constitue le plus grand chantier gouvernemental en matière de technologie de l'information. Ce projet vise à moderniser les systèmes de gestion des ressources de l'Administration. Le Vérificateur général s'y intéresse depuis décembre 2004 compte tenu de son ampleur, des enjeux financiers qu'il comporte et de l'incidence des nouvelles pratiques qu'il instaure. Sept volets sont prévus, mais seul le premier – ayant pour objet de simplifier et de rationaliser la gestion budgétaire et comptable ainsi que l'acquisition de biens et de services – a été approuvé par le Conseil des ministres, en mai 2005. Le coût du premier volet, qui devrait être complété en mars 2008, est évalué à 317,2 millions de dollars.

7.3.2 La répartition des débours ainsi que le calendrier relatifs à ce volet ont été révisés en septembre 2006. Nous avons ainsi constaté que les coûts de développement et d'implantation ont baissé de 15 millions de dollars, tandis que les coûts d'exploitation ont augmenté de 25 p. cent, ce qui représente un montant à peu près équivalent. Toutefois, le coût total ainsi que l'échéance sont demeurés inchangés. Nous avons également relevé des omissions qui nous portent à croire que la méthode employée pour déterminer les coûts réels est perfectible ; la valeur totale des éléments exclus se chiffre à plus de 4 millions de dollars.

7.3.3 Enfin, nos travaux montrent que les cinq risques recensés l'an dernier sont moins préoccupants, mais ils mettent en lumière deux nouveaux risques. D'abord, il faudra mener à terme le premier volet, ce qui implique encore beaucoup de travail ; or, l'équipe de la Direction générale des solutions d'affaires en gestion intégrée des ressources (DGSAGIR) avait atteint la limite de sa capacité quand le progiciel a été introduit dans les trois premiers ministères. Le second défi consistera à soutenir adéquatement les entités alors que l'équipe peine à répondre aux besoins des utilisateurs actuels et que ces derniers ne représentent que le quart des futurs utilisateurs.

7.3.4 Globalement, les échéances et les coûts sont respectés. Néanmoins, il y a lieu de rester vigilant, notamment à l'égard des nouveaux risques à gérer.

Résultats de notre vigie

Objectif : moderniser les systèmes de gestion des ressources.

7.3.5 Le Vérificateur général livre ses commentaires sur le projet SAGIR depuis décembre 2004. Son intérêt pour celui-ci, qui vise à moderniser les systèmes de gestion des ressources du gouvernement, découle de son ampleur, des enjeux financiers qu'il comporte et de l'incidence des nouvelles pratiques qu'il instaure sur la productivité de l'appareil gouvernemental.

7.3.6 Le projet a été scindé en sept volets et, à ce jour, seul le premier a été approuvé par le Conseil des ministres, en mai 2005. Ce volet a pour objet de simplifier et de rationaliser la gestion budgétaire et comptable ainsi que l'acquisition de biens et de services. Les travaux de développement et d'implantation ont été évalués à 240 millions de dollars dans le plan d'affaires et on prévoit qu'ils se termineront en mars 2008. À cette somme s'ajoutent, jusqu'en avril 2008, les coûts en matière d'exploitation engagés par l'équipe de la DGSAGIR, responsable de la réalisation du premier volet, et le coût du financement, pour un total de 317,2 millions de dollars.

7.3.7 Notons d'abord que la répartition des coûts, en ce qui a trait aux estimations faites pour les composantes du premier volet, a été révisée à l'automne 2005. Le tableau 1 présente les montants figurant dans le plan d'affaires datant de mai 2005 et ceux diffusés en septembre 2006 par l'équipe de la DGSAGIR à la suite de cette révision.

TABLEAU 1

ESTIMATION DES COÛTS RELATIFS AU PREMIER VOLET DU PROJET SAGIR (en millions de dollars)

	Plan d'affaires (mai 2005)	Révision budgétaire (septembre 2006)
Développement et implantation		
Récupération des travaux du projet de Gestion intégrée des ressources (GIRES)	**51,0**	**51,0***
Équipe de la DGSAGIR		
Conception et réalisation (2004-2005)	39,0	37,4*
Implantation dans les sites	41,0	32,0
Dépenses imprévues (appelées « contingence »)	11,0	7,5
Plate-forme technologique	10,0	10,0
Environnement informationnel	3,0	2,3
	104,0	**89,2**
Implantation dans les ministères et organismes		
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)	9,0	5,7
Ministère des Transports du Québec (MTQ)	23,5	17,6
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)	6,0	1,2
Autres sites	46,5	60,5
	85,0	**85,0**
Sous-total	**240,0**	**225,2**
Exploitation		
Équipe de la DGSAGIR (jusqu'en avril 2008)	56,0	69,3
Financement		
Coût	21,2	22,7
Total	**317,2**	**317,2**

* Ces activités sont terminées.

Baisse des coûts de développement et d'implantation, hausse des dépenses d'exploitation.

7.3.8 Deux constats majeurs ressortent à l'égard des données révisées par rapport aux chiffres annoncés dans le plan d'affaires. D'une part, nous observons une baisse de près de 15 millions de dollars des coûts relatifs au développement et à l'implantation du projet pour ce qui est de l'équipe de la DGSAGIR. D'autre part, nous remarquons que cette dernière prévoit une augmentation d'environ 25 p. cent de ses coûts en matière d'exploitation : ils sont passés de 56 à 69,3 millions de dollars pour la période comprise entre mai 2005 et avril 2008. Il convient de garder à l'esprit qu'une fois l'implantation achevée, les débours se rattachant à l'exploitation du progiciel seront à la charge des ministères et des organismes. Cette augmentation est préoccupante et nous comptons suivre l'évolution de ces coûts.

7.3.9 Concernant les coûts révisés en septembre 2006 pour ce qui est des trois ministères où le progiciel a été mis en œuvre, les montants sont inférieurs de 14 millions de dollars aux évaluations apparaissant dans le plan d'affaires. Par contre, les coûts afférents au service d'aide apporté par le Contrôleur des finances, qui sont estimés à 5,6 millions de dollars – dont 2,5 millions ont déjà été dépensés –, sont maintenant inclus dans le budget de 85 millions de dollars alloué à l'implantation de SAGIR dans les ministères et organismes. Ce budget demeure donc inchangé.

La méthode pour déterminer les coûts réels est perfectible.

7.3.10 La méthode permettant de déterminer les coûts réels est néanmoins perfectible. Par exemple, jusqu'en septembre 2006, le suivi trimestriel préparé par le Contrôleur des finances à partir des informations reçues des ministères et organismes n'incluait pas tous les coûts. En effet, quelques entités n'ont pas déclaré les coûts concernant certaines de leurs activités, telles que la formation et la gestion du changement, ainsi que des modifications apportées au système informatique (c'est le cas d'au moins une entité) ; le Contrôleur des finances avait pourtant diffusé des directives en ce sens en mars 2006. Ces omissions représentent un investissement se chiffrant à plus de 4 millions de dollars.

7.3.11 Par ailleurs, nous avons signalé l'an dernier cinq risques qu'il importait de prendre en charge. À ce propos, le plan d'affaires global portant sur la modernisation des outils de gestion des ressources est rédigé, mais on n'y trouve toujours pas les stratégies de transformation et de collaboration à déployer. De surcroît, il faudra que ce plan détaille les résultats visés à l'aide d'indicateurs et de cibles de manière à faciliter son suivi. Cependant, le tableau de bord relatif au premier volet, remis au comité de gouverne de SAGIR – constitué en mai 2005 pour assurer le respect des prévisions concernant les coûts et le calendrier –, permet de suivre l'avancement des travaux de développement et d'implantation réalisés par les ministères et organismes ainsi que l'évolution des débours qui s'y rattachent. Il serait opportun de parfaire ce rapport analytique afin d'en connaître davantage sur l'ensemble des coûts de développement et d'implantation et sur les sommes affectées à l'exploitation et au financement. Le tableau de bord devrait aussi nous renseigner sur la capacité de l'équipe de la DGSAGIR à assister les entités et à tenir compte des modifications proposées.

7.3.12 D'autre part, l'adhésion des entités est maintenant une chose acquise. Nul doute que la dernière année a permis de mieux préciser les efforts qu'elles ont à accomplir, les coûts qui sont à leur charge et les retombées concrètes des nouvelles fonctionnalités. De plus, le calendrier d'implantation du premier volet a été revu et approuvé en mars 2006 par le comité de gouverne. Il est toujours prévu que les travaux relatifs à ce volet seront achevés en mars 2008.

7.3.13 Nous observons que l'équipe de la DGSAGIR a entrepris une démarche structurée pour favoriser la gestion des compétences de sa main-d'œuvre. Cette mesure lui a donné l'occasion de dresser le portrait quantitatif et qualitatif des ressources humaines affectées au projet, de poser un diagnostic et de déterminer des mécanismes visant à mieux combler les besoins. La mise en place des mécanismes retenus a déjà produit des résultats significatifs et il y a lieu de poursuivre dans ce sens.

7.3.14 Nos travaux montrent aussi que les activités liées à l'exploitation ont fait l'objet d'une évaluation indépendante, selon une méthode reconnue. Cet exercice a fait ressortir les ajustements requis, notamment la mise en place de chargés de compte responsables des relations avec les ministères et organismes exploitant la solution. Nous invitons l'équipe à évaluer dès que possible ses activités en matière de développement et d'implantation.

7.3.15 Enfin, une méthode en vue de faciliter la transformation des organisations a été élaborée et largement diffusée, et l'équipe fournit aux entités un accompagnement. Ces mesures sont le fruit d'un travail réalisé de façon conjointe avec le MTQ. L'action dans les entités est maintenant mieux encadrée, ce qui contribue à l'adoption du progiciel et accroît la motivation des différents acteurs.

Nouveau risque lié aux futures activités d'implantation.

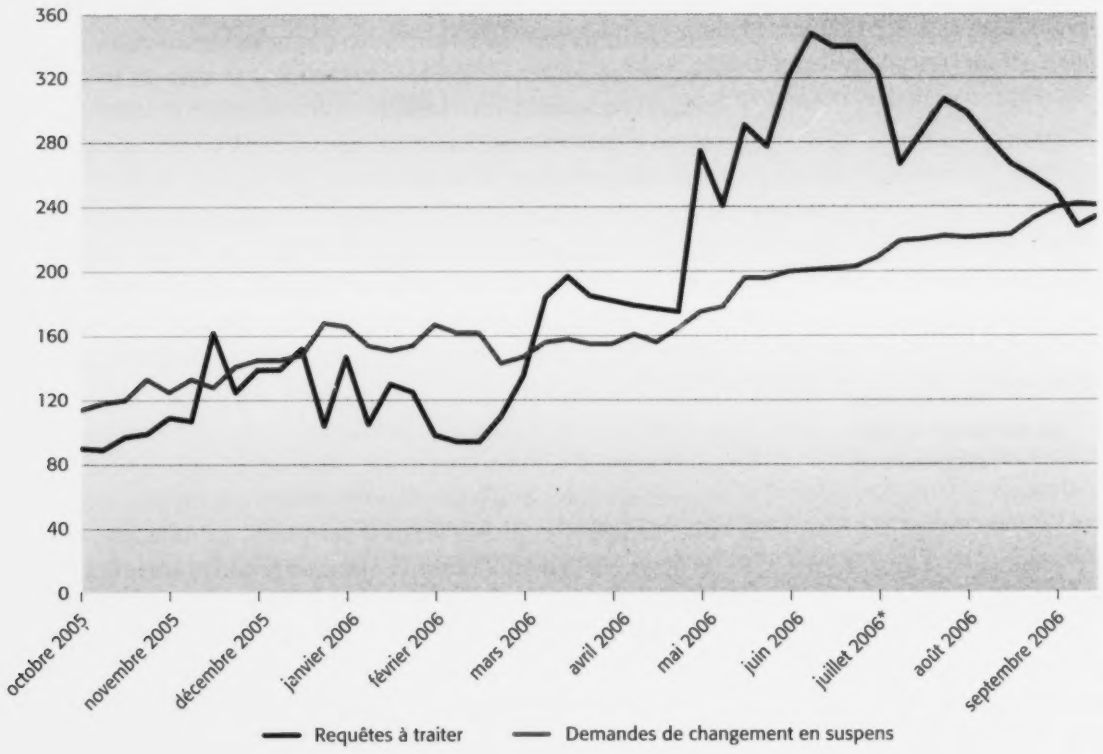
7.3.16 Nous nous sommes intéressés de plus près aux travaux menés par le MESS et le MTQ. Ces deux ministères regroupent au moins 25 p. cent des 6 000 utilisateurs journaliers qui, si l'on se reporte aux prévisions, seront touchés par le déploiement du premier volet de SAGIR. Nous observons que l'implantation des nouvelles fonctionnalités s'est faite au moment prévu. La collaboration apportée par l'équipe de la DGSAGIR de même que la participation active des gestionnaires des entités responsables de l'implantation ne sont certes pas étrangères à ce succès. La charge de travail était toutefois aux limites de la capacité de l'équipe, comme il a été signalé dans son registre de gestion des risques : l'ampleur des activités d'implantation à venir, qui est d'ailleurs l'une de ses préoccupations, constitue un nouveau risque, à moins qu'on ne modifie les façons de faire en se fondant sur l'expérience tirée des interventions antérieures. Au niveau des entités, nous notons qu'elles doivent personnaliser le matériel de formation pour mieux répondre aux besoins des utilisateurs et assurer une bonne compréhension des fonctionnalités dorénavant offertes. Ajoutons que le MESS a maintenu pour le moment certaines des procédures rattachées à l'ancien système financier, par exemple celles concernant le remboursement des frais de déplacement, pour ainsi réduire les risques et le soutien requis par les utilisateurs.

On peine à répondre aux besoins des entités.

7.3.17 Les activités afférentes à l'exploitation du nouveau progiciel et à sa maintenance étant lancées depuis quelque temps, leur efficacité est mise à l'épreuve sur le terrain. Or, nous constatons que l'équipe de la DGSAGIR peine à répondre aux besoins provenant des entités où le système est opérationnel, même si ces dernières ne représentent que le quart des utilisateurs potentiels. Le graphique 1 illustre le nombre de requêtes acheminées à l'équipe entre octobre 2005 et septembre 2006 de même que les demandes de changement ainsi générées et qui sont demeurées en suspens. Mentionnons que chacune de ces requêtes met en branle un processus de résolution qui peut exiger aussi bien quelques heures de travail que plusieurs centaines de jours, selon la complexité du problème.

GRAPHIQUE 1

BILAN RELATIF AU SOUTIEN TECHNIQUE



* Depuis la mi-juillet 2006, le tableau de bord de l'équipe de la DGSAGIR n'inclut plus les requêtes visant à inscrire un fournisseur. Chacune d'entre elles, qui constituent plus de la moitié des requêtes, requiert toutefois peu de travail.

7.3.18 Le graphique 1 montre que les requêtes de toute nature – inscription d'un fournisseur, demande d'information, signalement d'un incident ou d'un problème, etc. – n'ont pas cessé d'augmenter jusqu'en juillet 2006, moment où ont été exclues celles ayant trait à l'inscription des fournisseurs. En septembre 2006, le nombre de requêtes à traiter atteignait 240, alors que la limite maximale établie par l'équipe de la DGSAGIR est de 140; celle-ci considère en effet que le traitement d'un volume trop élevé de requêtes devient problématique. En ce qui a trait aux demandes de changement en suspens, elles ont crû de manière constante depuis la dernière année, mais elles devraient théoriquement se mettre à baisser avec le temps. Une telle situation est préoccupante, d'autant plus que maintes entités viendront se joindre au groupe des utilisateurs actuels et que, vraisemblablement, elles auront aussi des requêtes à formuler, ce qui impliquera d'autres délais. À titre illustratif, pour le moment, plusieurs rapports financiers ne ventilent pas l'information par unité administrative, une lacune qu'il importera de combler. De plus, certains problèmes anticipés par les entités sont soumis à l'équipe de la DGSAGIR autrement qu'en faisant appel au soutien technique. Nous pensons notamment aux répercussions d'une réorganisation administrative, où des efforts considérables peuvent être requis pour mettre à jour les données à inscrire dans le progiciel parce que tout le travail se fait manuellement. Il faudra déployer encore beaucoup d'énergie pour offrir un service d'assistance adéquat et au meilleur coût possible, dans un contexte où les entités utilisant les fonctionnalités récemment introduites ne sont pas totalement autonomes. C'est pourquoi nous serons attentifs à la prise en charge de ce nouveau risque.

Premier volet: respect de l'échéancier et des coûts.

7.3.19 En conclusion, les travaux relatifs au premier volet du projet SAGIR progressent selon l'échéancier prévu et respectent les coûts totaux initialement prévus. Il y a lieu de rester vigilant à cet égard et de surveiller en parallèle la gestion des deux nouveaux risques que nous venons de signaler. Ils concernent la capacité de l'équipe de la DGSAGIR de mener à terme l'implantation de ce volet tout en soutenant les entités où le système est fonctionnel.

7.3.20 Commentaires du Centre de services partagés du Québec

« Le Centre de services partagés du Québec a pris connaissance des commentaires portant sur la solution SAGIR. De façon générale, le Centre reconnaît le bien-fondé des constats faits par le Vérificateur général. Toutefois, certains éléments du suivi méritent que des précisions soient apportées.

« **Croissance des coûts d'exploitation.** Le Centre assume les coûts d'exploitation du premier volet de la solution SAGIR jusqu'à la mise en production de la sixième et dernière vague d'implantation, en avril 2008, moment à partir duquel ces coûts seront pris en charge par les utilisateurs. Ces coûts ont été évalués initialement à 56 millions de dollars, prévision qui a été portée, en septembre 2006, à 69,3 millions de dollars, soit une hausse de 25 p. cent.

« Cette augmentation, compensée par une réduction prévue de 14,8 millions de dollars des coûts de développement et d'implantation, fait en sorte que globalement, le budget est respecté. À titre de renseignement, l'augmentation s'explique notamment par l'évaluation initiale des coûts d'exploitation, qui s'est appuyée sur les données disponibles auprès d'organisations comparables. Toutefois, ces métriques reflétaient les coûts d'une exploitation courante, lorsque la phase d'implantation et la période normale de rodage d'un nouveau système sont complètement terminées.

« De plus, dans le cas du premier volet, les nouvelles mises en production se succèdent tous les six mois. Le niveau des demandes de services et d'encadrement est constamment élevé, ce qui pousse les coûts d'exploitation à la hausse. Le Centre croit que les coûts d'exploitation se stabiliseront lorsque ce volet opérera dans l'ensemble du gouvernement après la période de mise en place et de rodage.

« **Gestion du changement.** Le Centre convient que le plan d'affaires 2005-2008 de SAGIR omet de présenter des éléments de la gestion du changement. Toutefois, le soutien aux clients dans leur gestion du changement fait maintenant partie des processus courants de la Direction générale de SAGIR (DGSAGIR).

« **Charge de travail.** Le Vérificateur général souligne le succès des implantations du premier volet de la solution dans les portefeuilles ministériels des vagues 1 et 2, réalisées à l'intérieur des échéanciers et des budgets impartis. Tout en reconnaissant la légitimité des commentaires portant sur la lourdeur de la charge de travail imposée à l'équipe de la DGSAGIR, le Centre considère que différents facteurs permettent d'envisager les prochaines vagues d'implantation avec optimisme.

« Ainsi, en juin dernier, le gouvernement a autorisé le Centre à compléter son plan d'effectif. Sa capacité organisationnelle à assumer ses différentes tâches s'en trouve sensiblement accrue.

« Par ailleurs, l'amélioration continue des processus, la mise en place d'une démarche d'implantation simplifiée et l'enrichissement de l'expertise du personnel chargé de l'implantation favorisent l'atteinte des objectifs. À preuve, l'implantation de la vague 3, qui s'est terminée le 1er novembre 2006, s'est très bien déroulée, même si elle portait, pour la première fois, sur trois portefeuilles ministériels simultanément.

« **Capacité de répondre aux demandes des sites en opération.** Les remarques quant à la capacité du Centre à assumer les prochaines vagues d'implantation s'appliquent également à sa capacité à répondre aux demandes de services provenant des sites où la solution est déjà exploitée. De nouvelles ressources ont joint les rangs de l'organisation au cours des derniers mois et chaque implantation réussie est une occasion d'optimiser les processus afin d'être en mesure d'offrir à la clientèle le service auquel elle est en droit de s'attendre.

« Dans les faits, différentes mesures ont été prises au cours des derniers mois pour atteindre cet objectif :

- ajout de ressources pour analyser les demandes de modification ;
- efforts supplémentaires pour procéder aux correctifs les plus urgents ;
- désignation de chargés de compte auprès de la clientèle ;
- révision de l'organisation du travail pour répondre rapidement aux demandes ;
- dotation des postes prévus au plan d'effectif ;
- évaluation de la qualité des processus par une entité externe à la DGSAGIR.

« Le Centre est confiant que ces actions d'optimisation contribueront à soutenir la clientèle actuelle et à venir. D'ailleurs, on note déjà une amélioration substantielle des délais de traitement des demandes en provenance des ministères et organismes où le système est implanté. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Chapitre 8

Certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	8.1.1
AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS	8.2.1
Conformité à certaines lois	8.2.2
COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC	
Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes	8.3.1
COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES	
Restriction relative à l'utilisation de la méthode de la comptabilité de caisse	8.4.1
CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC	8.5.1
Conformité aux lois et règlements	8.5.3
LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC ET LE FONDS D'ASSURANCE-RÉCOLTE	8.6.1
Restriction relative à l'appartenance des intérêts et des revenus de placement	8.6.2

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

AMF	Autorité des marchés financiers
PCGR	Principes comptables généralement reconnus

INTRODUCTION

8.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

8.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

8.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

8.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

8.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

8.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée ; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le chapitre réservé à ces travaux expose les restrictions, les constatations, les recommandations et les cas de non-conformité qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

8.1.7 Signalons enfin que l'annexe B du présent tome reproduit le rapport spécial publié consécutivement à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006. Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 24 octobre 2006, en même temps que les états financiers du gouvernement.

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS

Vérification menée par

Patrick Dubuc
Directeur de vérification

Mélanie Bouchard
Annie Boulianne

8.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour l'exercice terminé le 31 mars 2006. Les travaux de vérification ont pris fin le 14 juin 2006. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Cependant, le rapport du vérificateur fait état d'un problème concernant la conformité à certaines lois qu'elle administre, soit la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et la *Loi sur les valeurs mobilières*.

Conformité à certaines lois

8.2.2 L'article 248 de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* précise que les sommes payables à l'AMF dans le cadre de cette loi font partie de ses revenus. On y lit également que les revenus visés « sont affectés au paiement de ses dépenses encourues aux fins de l'administration de cette loi ».

8.2.3 Une disposition similaire se retrouve dans la *Loi sur les valeurs mobilières*. En effet, l'article 330.1 indique que les sommes payables à l'AMF dans le cadre de cette loi font elles aussi partie de ses revenus. Cet article vient spécifier que les revenus en cause « sont affectés au paiement des dépenses relatives à l'administration de la présente loi ».

8.2.4 Ainsi, les sommes payables à l'entité dans le cadre de chacune de ces lois doivent être affectées au paiement des dépenses se rapportant à leur administration respective. Or, nous avons constaté que l'AMF ne dispose pas d'information financière l'assurant du respect des exigences légales en la matière.

8.2.5 Nous avons recommandé à l'Autorité des marchés financiers

- **de se doter d'un système d'information financière lui permettant de s'assurer que les revenus touchés dans le cadre de la *Loi sur la distribution de produits et services financiers* et de la *Loi sur les valeurs mobilières* sont affectés aux fins prescrites;**
- **d'effectuer une reddition de comptes adéquate concernant l'utilisation des revenus visés.**

8.2.6 Commentaires de l'Autorité des marchés financiers

« Nous avons amorcé la réflexion et les travaux devant mener au choix et à l'implantation d'un système de comptabilité par activité. Sa mise en place requiert des efforts considérables et une période de temps appropriée, échelonnée sur plus d'une année.

« Nous considérons toutefois qu'une problématique fondamentale découle de l'obligation de produire des états financiers par loi, considérant les objectifs d'encadrement intégré ayant mené à la fusion des cinq organismes pour constituer l'AMF. Conséquemment, l'AMF entend conclure des discussions avec le ministère des Finances afin que des amendements législatifs soient apportés. »

COMMISSION DE LA CONSTRUCTION DU QUÉBEC

Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

Vérification menée par

Thuy-Lan Ha
Directrice de vérification

Josée Boivin

8.3.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la construction du Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2005. Les travaux de vérification ont pris fin le 4 mai 2006. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Cependant, le rapport du vérificateur fait état d'un cas de non-conformité aux dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

8.3.2 Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour les exercices terminés les 31 décembre 2001, 2002 et 2003 contenait une restriction portant sur le non-respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes figurant dans la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, entrée en vigueur le 1er janvier 2001. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004, la restriction ne concernait plus que les dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

8.3.3 Depuis 2004, l'évaluation actuarielle permettant d'établir la valeur des obligations du régime au 31 décembre, telle qu'elle est présentée dans les notes afférentes aux états financiers, reflète les modifications requises par la loi.

8.3.4 Cependant, la Commission est toujours en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec quant à l'application des dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite. Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 2005 contient donc un commentaire relativement à leur non-conformité, les dispositions n'ayant pas été appliquées au régime supplémentaire de rentes.

8.3.5 En effet, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* indique que la période d'amortissement des déficits actuariels aux fins de solvabilité, qui découlent d'une modification au régime, ne peut excéder cinq ans. L'application de cette disposition concernant la période d'amortissement entraînerait une hausse de la cotisation: 5,66 dollars par heure travaillée au lieu de 2,305 dollars pour un apprenti et 5,98 dollars au lieu de 2,625 dollars pour un compagnon. Une telle augmentation servirait à amortir la portion du déficit de 1,6 milliard de dollars au 31 décembre 2005 qui ne serait pas couverte par les cotisations pour services passés déterminées pour les cinq prochaines années.

8.3.6 **Nous avons de nouveau recommandé à la Commission de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.**

8.3.7 **Commentaires de la Commission**

« La Commission respectera les dispositions législatives auxquelles elle est assujettie. À cet égard, les discussions se poursuivent avec la Régie des rentes du Québec concernant l'application pour le régime de retraite de l'industrie de la construction de certains éléments relatifs au financement et à la solvabilité. »

COMMISSION DES SERVICES JURIDIQUES

Restriction relative à l'utilisation de la méthode de la comptabilité de caisse

Droit de regard exercé par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Annick Boutin

8.4.1 Nous avons exercé notre droit de regard sur les travaux du vérificateur responsable d'exprimer une opinion sur les états financiers consolidés de la Commission des services juridiques pour l'exercice terminé le 31 mars 2006. Le rapport du vérificateur ne contenait aucune restriction.

8.4.2 Nous avons également effectué le suivi de la recommandation adressée à la Commission l'an passé et publiée dans le chapitre 6 du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*. Ainsi, nous lui demandions de comptabiliser l'ensemble de ses produits et de ses charges suivant la méthode de la comptabilité d'exercice, conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada. Cette recommandation avait été faite à la suite d'une restriction formulée par le vérificateur dans son opinion sur les états financiers consolidés de la Commission au 31 mars 2005.

8.4.3 Nos travaux ont fait ressortir que, pour l'exercice terminé le 31 mars 2006, la Commission a été en mesure de régulariser la situation. La comptabilité d'exercice a donc été appliquée pour inscrire les sommes suivantes: produits des volets contributifs; honoraires, débours et intérêts payés aux avocats exerçant en cabinet privé; vacances et traitements courus à payer.

8.4.4 Pour leur part, les rentrées de fonds provenant des honoraires judiciaires et des autres frais remboursés par les bénéficiaires à qui l'aide juridique a été retirée ainsi que les revenus concernant le paiement des mémoires de frais sont toujours enregistrés selon la méthode de la comptabilité de caisse. Cependant, comme il y a une incertitude à l'égard du recouvrement des montants visés, il est acceptable et conforme aux PCGR de les constater au fur et à mesure de leur encaissement. Nous considérons donc que la recommandation a été appliquée.

8.4.5 Commentaires de la Commission

« La Commission a pris en compte la recommandation du Vérificateur général. Comme le constate ce dernier dans son rapport, les états financiers consolidés de la Commission pour l'exercice terminé le 31 mars 2006 sont conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada. »

CORPORATION D'HÉBERGEMENT DU QUÉBEC

Vérification menée par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Annick Boutin
Simon Hamelin
Annie Larivière

8.5.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Corporation d'hébergement du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2006. Les travaux de vérification ont pris fin le 19 mai 2006. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Corporation.

8.5.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi de la recommandation que nous lui avions formulée à la suite de la vérification des livres et comptes de l'exercice terminé le 31 mars 2005. Cette recommandation, qui avait déjà été publiée dans le chapitre 7 du deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004* ainsi que dans le chapitre 6 du deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, portait sur la conformité aux lois et règlements. Les travaux menés en 2006 nous ont permis de constater que les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants.

Conformité aux lois et règlements

8.5.3 La Corporation a préparé un plan d'affaires qui permet de définir, entre autres, sa clientèle, ses services ainsi que sa structure organisationnelle et d'établir des projections financières. En vertu de l'article 47 de sa loi constitutive (*Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec*, L.R.Q., c. C-68.1), ce plan est soumis à l'approbation du gouvernement.

8.5.4 Par ailleurs, les priorités d'investissement dans les immeubles de la Corporation sont déterminées par l'élaboration d'un plan triennal d'investissement. Ce dernier doit également être soumis à l'approbation du gouvernement, selon l'article 52 de cette même loi.

8.5.5 Aux 31 mars 2002, 2003, 2004 et 2005, nous avions constaté que le plan d'affaires et le plan triennal d'investissement de la Corporation n'avaient pas été approuvés par le gouvernement malgré nos recommandations à cet effet.

8.5.6 Même si, en septembre 2006, le gouvernement n'avait toujours pas donné son approbation à ces documents, nous considérons que la Corporation a entrepris les démarches requises pour faire approuver son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement.

8.5.7 Nous l'encourageons cependant à poursuivre ses efforts afin de faire approuver annuellement ces deux documents.

8.5.8 **Commentaires de la Corporation**

« Dans le cadre des échanges statutaires avec les représentants du gouvernement, un rappel sur l'importance pour la Corporation d'obtenir l'approbation de son plan d'affaires et de son plan triennal d'investissement sera effectué. »

LA FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC ET LE FONDS D'ASSURANCE-RÉCOLTE

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Mélanie Blackburn
Irène Bourg
Marlène Deschênes
Anny-Jane Ouellet
Serge Prévost
Marie-Catherine Tremblay

8.6.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de La Financière agricole du Québec et des fonds qu'elle administre pour l'exercice terminé le 31 mars 2006. Les travaux de vérification ont pris fin en juin 2006. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité et sur ceux du Fonds d'assurance-récolte contient une restriction portant sur la comptabilisation inadéquate d'une partie des revenus d'intérêts sur les placements du fonds.

Restriction relative à l'appartenance des intérêts et des revenus de placement

8.6.2 Cette restriction découle du fait que La Financière agricole s'est approprié, sans compensation, une partie des intérêts sur les placements du fonds, soit 3,4 millions de dollars, pour financer deux de ses programmes. L'article 3 du Programme d'assurance récolte indique clairement que le fonds est réservé au paiement des sommes dues aux adhérents: « Ce fonds constitue un patrimoine fiduciaire affecté au paiement des indemnités exigibles en vertu du programme. »

8.6.3 Pour expliquer le fait qu'elle a utilisé ces revenus, La Financière agricole s'appuie sur le paragraphe c de l'article 5 du programme, qui précise que le fonds comprend notamment « les revenus provenant du placement des sommes constituant le fonds tels que déterminés par La Financière agricole ». Elle allègue détenir de la sorte le pouvoir de déterminer le montant de ces revenus. Cependant, en tant que fiduciaire, La Financière agricole a mandaté la Caisse de dépôt et placement du Québec pour la gestion des placements du Fonds d'assurance-récolte dans un fonds particulier. Pour l'exercice 2005-2006, les revenus générés par ces placements nous ont été confirmés par la Caisse et incluent la somme de 3 411 663 dollars ayant servi au financement de deux programmes mis en œuvre par La Financière agricole.

Utilisation inappropriée de certains revenus du fonds.

8.6.4 Nous sommes d'avis que La Financière agricole ne peut pas, en vertu d'un pouvoir discrétionnaire qu'elle s'est donné dans le cadre du Programme d'assurance récolte, décider d'utiliser une partie des revenus de placement générés par le fonds à d'autres fins que celles énoncées expressément dans ce programme.

8.6.5 Si le montant relatif à ces intérêts avait été comptabilisé entièrement dans les résultats du fonds, l'excédent au 31 mars 2006 et l'excédent des produits sur les charges de l'exercice terminé à cette date auraient été augmentés de 3 411 663 dollars et ceux de La Financière agricole auraient été diminués d'autant.

8.6.6 **Nous avons recommandé à La Financière agricole du Québec de remettre au Fonds d'assurance-récolte la somme de 3 411 663 dollars, qui fait partie intégrante des revenus d'intérêts et de placement de ce dernier.**

8.6.7 Commentaires de La Financière agricole du Québec

« La Financière agricole a pour mission de soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Elle offre à sa clientèle des produits et services adaptés à la gestion des risques inhérents à ce secteur d'activité. Ainsi, afin de répondre à des besoins particuliers et pertinents dans deux secteurs agricoles, La Financière agricole a adopté deux programmes visant à fournir une aide financière aux producteurs de tabac jaune et aux producteurs céréaliers. Des ententes ont été conclues entre les constituants fiduciaires et les représentants des productions concernées quant au mode d'intervention approprié et aux dispositions financières afférentes.

« La société, à titre de fiduciaire du Fonds d'assurance-récolte, s'est assurée que la fin poursuivie par la fiducie n'était pas affectée par le retrait d'une partie des intérêts lors de la mise en œuvre de ces programmes.

« Compte tenu de l'opinion formulée par le vérificateur, La Financière agricole a obtenu un avis externe. Cet avis conclut qu'en l'absence de dispositions spécifiques sur la gestion des patrimoines fiduciaires à la loi constitutive de la société, cette dernière ne peut déterminer, par une modification de programme, les revenus provenant des placements des sommes constituant le fonds fiduciaire, tout en constatant que la société a agi de bonne foi et dans le respect des fins poursuivies par la fiducie.

« Dans les circonstances et pour dissiper toute ambiguïté, La Financière agricole a décidé de verser au Fonds d'assurance-récolte le montant de 3 411 663 dollars visé. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Annexe A

Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de la Société des alcools du Québec

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	1.
RECOMMANDATIONS	29.
VUE D'ENSEMBLE	30.
MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	41.
PARTIE I – COMMERCIALISATION	
Performance financière	46.
Planification stratégique	48.
Activités de commercialisation	60.
Historique	61.
Politique d'achat et de mise en marché	67.
Produits québécois de fabrication artisanale	79.
Prix de détail	87.
Agents	103.
PARTIE II – TAUX DE CHANGE ET « OPÉRATION DE DÉCEMBRE 2005 »	
Taux de change	112.
Opération de décembre 2005	116.
PARTIE III – AVANTAGES, REMBOURSEMENTS ET RÉMUNÉRATION	
Avantages consentis aux administrateurs et remboursement de leurs dépenses	151.
Avantages consentis aux administrateurs	154.
Remboursement de dépenses	159.
Rémunération du président-directeur général	170.
Rémunération des vice-présidents	173.
Rémunération en espèces	175.
Autres composantes de la rémunération	188.
Remboursement des dépenses engagées par la haute direction	195.
Frais de représentation, de déplacement et de séjour	197.
Autres dépenses	202.
Ententes de départ des vice-présidents	224.
Reddition de comptes en matière de rémunération	238.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation
Annexe 2 – Sommaire de réseaux de distribution
Annexe 3 – Performance financière : évolution de neuf indices
Annexe 4 – Quotas de vente fixés par la Société
Annexe 5 – Exemples d'établissement du prix de détail
Annexe 6 – Exemples d'établissement du prix de détail d'un vin en fonction ou non du rabais volume
Annexe 7 – Reproduction intégrale du courriel du 10 décembre 2005
Annexe 8 – Reproduction intégrale du courriel du 11 décembre 2005
Annexe 9 – Bilan de l'opération de décembre 2005
Annexe 10 – Précisions terminologiques

Les commentaires de la Société apparaissent à la fin de ce rapport.

Vérification menée par

Alain Fortin
Directeur de vérification

Michelle Gravel
Vicky Poirier
Martin St-Louis
Christian Villeneuve

Sigles utilisés dans ce rapport

AQAVBS	Association québécoise des agences de vins, bières et spiritueux
CA	Conseil d'administration
CALJ	Canadian Association of Liquor Juridictions
CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances
CMV	Coût des marchandises vendues/revenus additionnels
LCBO	Liquor Control Board of Ontario
MPCC	Meilleur prix coûtant canadien
PAMM	Politique d'achat et de mise en marché
PDG	Président-directeur général
SAQ	Société des alcools du Québec
TBS	The Beer Store
TPS	Taxe sur les produits et services
TVQ	Taxe de vente du Québec
VP	Vice-président

FAITS SAILLANTS

1. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 93-2006 du 23 février 2006, nous avons procédé à une vérification particulière des affaires de la Société des alcools du Québec (SAQ). Nos principales constatations et conclusions sont les suivantes.

Commercialisation

Planification stratégique

2. La SAQ a adopté en mai 2004 un plan stratégique 2004-2009 visant à atteindre 925 millions de dollars de bénéfice net au 31 mars 2009. Le bénéfice net avait été de 565 millions de dollars en 2003-2004. Nul doute que cet objectif, qualifié d'ambitieux dans les documents de la SAQ, a exercé une pression sur tous les acteurs afin que soient livrés les résultats escomptés. Cette cible a d'ailleurs été réduite à 825 millions de dollars pour 2008-2009 dans un nouveau plan stratégique, avalisé par la Société en avril 2006.

3. La SAQ a adopté de saines pratiques en vue d'élaborer son plan stratégique d'avril 2006. Toutefois, si nous avons noté la présence d'indicateurs clairement mesurables en ce qui a trait à son objectif d'accroître sa performance financière, tel n'est pas le cas pour les trois autres objectifs présents dans son plan stratégique concernant l'amélioration de l'expérience d'achat de ses clients, l'obtention d'une réputation d'excellence en matière de gestion des ressources humaines et l'accroissement de sa valeur sociétale.

Politique d'achat et de mise en marché

4. En 2005, la SAQ a adopté sa plus récente Politique d'achat et de mise en marché (PAMM), dans laquelle elle définit et explique ses politiques de commercialisation, notamment ses pratiques d'inscription de nouveaux produits et son intention de négocier ses prix d'achat afin d'obtenir de ses fournisseurs le meilleur prix coûtant canadien (MPCC). Nous concluons que celle-ci fait entrer la Société dans l'ère moderne du commerce de détail. Le rôle proactif qu'elle se donne ainsi est en accord avec l'article 16 de la loi constitutive de la SAQ, qui édicte que cette dernière a pour fonctions de faire le commerce des boissons alcooliques. Cette politique est aussi en relation étroite avec l'objectif de performance financière énoncé dans son plan stratégique.

5. Par ailleurs, la SAQ se doit de mettre en œuvre avec rigueur et transparence la PAMM pour assurer sa crédibilité et gagner la confiance de ses partenaires. Dans le passé, des règles mal définies ou un manque de constance dans les façons de faire ont semé le doute dans l'esprit de certains partenaires et entaché la qualité de la relation entretenue avec ceux-ci. Nos travaux ont mis en évidence des éléments qui méritent une attention particulière. Par exemple, la Société doit mieux définir le secteur des produits de spécialité, préciser les critères permettant de les intégrer ou non dans son répertoire, s'assurer d'utiliser toutes les données

de gestion requises pour appuyer la prise de décision à leur égard et instaurer des contrôles adéquats pour vérifier que les activités de commercialisation sont en tous points conformes à la PAMM.

Prix de détail

6. Pour établir le prix de détail de ses produits, la SAQ ajoute une marge bénéficiaire au prix de base, constitué principalement, pour les vins, du coût d'achat du produit. Depuis plusieurs années, la Société choisit d'appliquer un pourcentage de marge bénéficiaire plus élevé au prix de base des produits les plus vendus, soit les vins d'entrée et de milieu de gamme. Cette pratique est différente de celle de la Liquor Control Board of Ontario (LCBO), qui applique une majoration identique, peu importe le prix de base de ses produits. Cette différence entre les deux façons de faire explique en grande partie les écarts de prix sur des produits identiques entre les deux sociétés. La structure de majoration de la SAQ, où le pourcentage de marge est plus élevé sur les produits aux prix les plus faibles, est clairement régressive, si l'on suppose que les acheteurs des vins d'entrée et de milieu de gamme sont ceux qui touchent des revenus moindres.

7. De plus, il est nécessaire que les marges bénéficiaires de la SAQ soient établies en étroite relation avec l'actionnaire, ce que la SAQ fait depuis plusieurs années. À notre avis, cela doit être aussi le cas pour toutes les pratiques qui influencent ces marges bénéficiaires, notamment celle de l'obtention d'un « rabais volume », dont elle n'entend pas transférer les avantages aux consommateurs. Par exemple, en mai 2005, la SAQ s'est engagée à acheter un produit à condition d'obtenir un rabais volume de 2,5 p. cent sur son prix d'achat. Nous avons noté, outre le fait qu'elle a encaissé la somme liée au rabais volume, qu'elle a appliqué la majoration à un prix de base qui n'a pas été réduit de la valeur de ce rabais volume. Une telle pratique aurait nécessité d'en informer l'actionnaire avant d'agir. Si l'on avait tenu compte de ce rabais volume dans le « prix départ chais » du produit visé, le consommateur aurait profité d'une baisse de son prix de détail d'environ 2 p. cent, comparativement à celui exigé par la SAQ.

Agents

8. Un agent est un représentant agissant, en qualité de mandataire, au nom et pour le compte d'un fournisseur. Le rôle d'un agent est fonction de la nature de sa relation contractuelle avec le fournisseur qu'il représente. Ce métier de représentant commercial est largement répandu dans divers domaines, qu'on soit ou non en situation de monopole. La LCBO impose ce type de mandataire à ses fournisseurs.

9. Dans la dernière version de la PAMM, la SAQ mentionne que les fournisseurs peuvent faire appel aux services d'un tiers pour effectuer des activités promotionnelles. À notre avis, la PAMM devrait être plus précise pour mieux refléter la réalité, puisque le mandat de l'agent ne se limite pas toujours au volet

promotionnel. Nous recommandons aussi à la SAQ de documenter ce lien d'affaires entre les fournisseurs et leurs représentants de manière à favoriser le maintien de saines relations commerciales avec ces derniers.

Taux de change et « opération de décembre 2005 »

Taux de change

10. La SAQ avait comme pratique, avant le printemps 2005, de faire en sorte que les variations des taux de change se répercutent régulièrement sur le prix de détail de ses produits. Ainsi, lorsque le dollar canadien se dépréciait par rapport à une autre devise, un ajustement à la hausse du prix de détail des produits achetés dans cette devise était effectué, et inversement si le dollar canadien s'appréciait. Au printemps 2005, une dévaluation importante et inhabituelle de l'euro aurait donc dû se traduire, compte tenu des pratiques courantes de la SAQ, par une baisse des prix de détail à ce moment. La SAQ a plutôt reporté l'ajustement de ses prix de détail, estimant faire un gain de 8 millions de dollars. Cette décision de reporter l'ajustement du taux de change a été entérinée par le conseil d'administration (CA) de la SAQ.

11. À notre avis, cette décision de la Société constituait une modification de ses pratiques afin de tirer avantage de la dévaluation de l'euro plutôt que de transmettre aux consommateurs cet avantage au moyen d'une réduction du prix de détail des produits achetés dans cette devise.

Opération de décembre 2005

12. En décembre 2005, après avoir annoncé que le taux de change de la devise européenne servant au calcul du prix de détail des produits achetés dans cette devise serait révisé à la fin de janvier 2006, la SAQ a décidé de négocier directement avec les fournisseurs pour contrer une hausse potentielle des prix exigés par ces derniers et, ainsi, assurer aux consommateurs québécois une baisse maximale des prix de détail.

13. La SAQ avait déjà cerné plusieurs risques directement ou indirectement reliés à la négociation des prix avec les fournisseurs. Nous sommes d'avis que ces risques témoignaient de l'importance de conduire cette négociation avec la plus grande rigueur.

14. Cette opération de négociation directe avec le fournisseur, une première dans l'histoire de la SAQ, a été coordonnée à la hâte. Dans cette opération, il était prévu de demander, entre autres, un rabais volume aux fournisseurs qui n'offraient pas à la SAQ la garantie du MPCC. Une telle demande était connue du président-directeur général (PDG) et de deux vice-présidents(VP), soit celui à la commercialisation et celui aux achats et à la mise en marché, même si cet élément faisait partie d'un projet qui n'avait pas encore reçu l'accord définitif du CA.

15. L'opération de décembre 2005 a dévié de son objectif. De fil en aiguille, les actions ont convergé vers l'objectif, discutable du point de vue éthique, d'amener les fournisseurs payés en euros à augmenter le prix départ chais de leurs produits pour permettre à la Société d'obtenir un rabais volume et d'augmenter ainsi ses bénéfices.

16. Nos travaux ont montré que le PDG n'était pas au courant de la stratégie réorientée, qui visait à inciter des fournisseurs à augmenter le prix départ chais de leurs produits et qu'il n'avait pas demandé aux négociateurs d'influencer ceux-ci.

17. Toutefois, durant la période consacrée aux pourparlers téléphoniques avec des fournisseurs payés en euros, le PDG s'est peu impliqué dans le déroulement des événements et n'en a pas informé les membres du CA. Nous sommes d'avis que le PDG n'a pas pleinement assumé son rôle dans cette opération, car il aurait dû veiller de plus près à la planification ainsi qu'au suivi de celle-ci. Le caractère inédit des activités à réaliser tout autant que l'ampleur des risques y afférents nécessitaient que la haute direction redouble de vigilance.

18. Après cette opération, la SAQ a fait face à une tempête médiatique majeure. Les démarches nécessaires pour bien suivre cette opération, historique pour la SAQ, et pour assurer des communications publiques exactes n'ont pas été entreprises par le PDG, le VP à la commercialisation, le VP aux achats et à la mise en marché ni par les responsables des communications. Il est d'ailleurs surprenant de constater qu'il n'y a pas eu de rencontre du CA à cet égard avant le 16 janvier 2006.

19. Lorsque le comité de vérification a été mis au courant du fait que l'on avait incité des fournisseurs à augmenter le prix départ chais de leurs produits, il a demandé aussitôt à la vérificatrice interne de mener une enquête. Nous sommes d'avis que le comité de vérification a réagi correctement à l'égard de cette information. Par la suite, il a confié à une firme de juricomptabilité le mandat de compléter les travaux effectués à l'interne.

20. Le dépôt du rapport de cette firme a entraîné diverses mesures, telles que l'annulation de toutes les ententes intervenues avec les fournisseurs dans le cadre de l'opération de décembre 2005. Le consommateur n'aura finalement subi aucun préjudice. En outre, la SAQ affirme que, désormais, les prix de détail des produits achetés en devises refléteront plus rapidement les variations des taux de change. Elle a aussi mis de côté la possibilité de demander un rabais volume lorsqu'elle a révisé son plan stratégique en avril 2006. Nous estimons que la Société a accompli les gestes appropriés.

Avantages, remboursements et rémunération

Avantages consentis aux administrateurs et remboursement de leurs dépenses

21. Pendant plusieurs années, des administrateurs de la SAQ ont reçu 250 dollars pour l'achat de boissons alcooliques pour chacune de leurs présences à une séance du CA ou de l'un de ses comités. Ils ont profité aussi d'un escompte de 40 p. cent sur

le prix des produits achetés en succursale et reçu des cadeaux. L'octroi de ces avantages contrevenait à la réglementation gouvernementale. La SAQ a aussi procédé au remboursement de différents frais engagés par les présidents du CA, qui n'était pas non plus prévu dans la réglementation.

22. Dans le cadre de ses fonctions, un administrateur assiste à des réunions du CA ou de l'un de ses comités et participe à certaines activités de la Société. La prise en charge des frais de séjour et de déplacement y afférents est conforme à la réglementation. Toutefois, en ce qui concerne les missions commerciales hors Québec effectuées par les administrateurs, aucune politique n'encadrait cette pratique, notamment en précisant les objectifs poursuivis et les règles de sélection des participants.

Rémunération du président-directeur général

23. Nos travaux ont révélé quatre pratiques de la Société qui ont permis d'accorder une rémunération ou des avantages à chacun des trois PDG en poste durant la période couverte par notre vérification au-delà du montant prévu dans leur contrat de travail approuvé par le gouvernement. Il s'agit d'une allocation pour « divers frais » de 10 000 dollars, d'une allocation pour l'achat de boissons alcooliques, d'une somme de 250 dollars pour l'achat de boissons alcooliques en contrepartie de leur présence aux réunions du CA ou de l'un de ses comités et d'un escompte de 40 p. cent sur le prix des produits achetés en succursale, selon la limite fixée.

Remboursement des dépenses engagées par la haute direction

24. En sus des frais de représentation, de déplacement et de séjour, les VP de la Société ont aussi eu droit, depuis plusieurs années, à une allocation pour divers frais de 5 000 dollars annuellement. Selon notre analyse, cette allocation renvoie, pour une part significative, à des dépenses personnelles. La Société a corrigé la situation le 1er avril 2005.

25. Nous sommes également d'avis que les remboursements effectués dans le cadre de l'allocation annuelle de dépenses pour couvrir l'achat de boissons alcooliques et de l'allocation pour divers frais accordées au PDG et aux VP auraient dû être considérés sur le plan fiscal par la Société.

Rémunération des vice-présidents

26. Des lacunes ont été observées dans la façon d'octroyer les bonis annuels. En effet, des bonis ont été versés aux VP même si la performance attendue n'était pas toujours au rendez-vous. Nous avons aussi constaté qu'il subsiste une divergence entre le bénéfice net ciblé en début d'année par la SAQ et celui visé par l'actionnaire lorsque vient le temps de calculer les bonis. Enfin, la performance de l'individu n'a été considérée qu'à deux reprises pour déterminer le boni, contrairement à la politique de la Société.

Ententes de départ des vice-présidents

27. Lorsque la Société met fin à l'emploi de l'un de ses VP, elle négocie avec lui les conditions propres à cette situation et conclut une « entente de départ ». La Société s'est dotée d'une politique à cet égard, approuvée par le CA. Depuis 2001, 13 ententes de ce genre ont été arrêtées.

28. Notre vérification a révélé qu'une entente de départ ne respectait pas le montant d'indemnité prévu dans la politique, que 6 ententes ont accordé une indemnité supérieure aux pratiques observées dans le marché du travail et que le salaire utilisé pour calculer l'indemnité dans une entente était supérieur de 10000 dollars à celui que recevait l'employé lorsqu'il a quitté son poste. De plus, 10 ententes contenaient plusieurs conditions particulières qui n'étaient pas prévues dans la politique ou les balises approuvées par le CA. En outre, nous considérons que la décision de conserver pour une dizaine de personnes le lien d'emploi après avoir conclu une entente de départ et fixé le montant de l'indemnité à verser est plutôt surprenante, étant donné que l'on accorde normalement une telle compensation pécuniaire pour rompre ce lien.

RECOMMANDATIONS

29. **Nous avons recommandé à la Société**

Partie I – Commercialisation

Planification stratégique

- **de veiller à ce que tous les objectifs figurant dans son plan stratégique soient assortis d'indicateurs de performance précis et mesurables;**
- **de communiquer cette information à l'actionnaire et de rendre compte, en temps opportun, de l'atteinte des cibles;**
- **de prendre les mesures nécessaires pour intégrer pleinement la gestion des risques dans ses activités courantes, particulièrement celles qui ont trait à la mise en œuvre du plan stratégique;**

Activités de commercialisation

Politique d'achat et de mise en marché

- **de définir clairement ce qu'elle entend par un produit de spécialité et de préciser les critères permettant de l'intégrer ou non dans son répertoire;**
- **de s'assurer qu'elle utilise toutes les données de gestion requises pour appuyer sa prise de décision quant à son approvisionnement en produits de spécialité;**

- d'effectuer en temps opportun les analyses prévues dans la Politique d'achat et de mise en marché en matière de gestion par catégorie, d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action pour chaque catégorie de produits ainsi que d'exercer un suivi rigoureux à ce chapitre de façon à rectifier le tir, au besoin;
- d'instaurer des contrôles adéquats pour vérifier que les activités de commercialisation sont en tous points conformes à cette politique;

Produits québécois de fabrication artisanale

- de déterminer, dans une politique, les objectifs et les résultats escomptés en ce qui a trait à ses activités portant sur la commercialisation des boissons alcooliques produites par les artisans québécois;

Prix de détail

- de prendre des moyens pour bien encadrer ses activités quant à la négociation du prix départ chais des produits qu'elle commercialise, de s'assurer qu'elles sont entièrement conformes à la Politique d'achat et de mise en marché et d'exercer une reddition de comptes appropriée en la matière à l'intention du conseil d'administration;
- d'informer de manière systématique son actionnaire de toute modification relative à sa structure de majoration et de toute autre pratique pouvant influer sur l'établissement du prix de détail;

Agents

- de préciser sa Politique d'achat et de mise en marché pour tenir compte du mandat confié par ses fournisseurs à leur agent respectif, le cas échéant, ainsi que de documenter ce lien d'affaires de manière à favoriser la communication entre les parties prenantes et le maintien de saines relations commerciales;

Partie II – Taux de change et « opération de décembre 2005 »

Opération de décembre 2005

- d'élaborer et de mettre en œuvre une procédure permettant d'encadrer la négociation des prix départ chais des produits avec les fournisseurs;
- de prendre en considération, au moment de concevoir sa procédure, l'ensemble des risques connus ainsi que les actions figurant dans son plan stratégique;

- de s'assurer que la procédure répond à des objectifs clairement définis, que les activités concernées sont supervisées en continu et que celles-ci font l'objet, au moment opportun, d'une reddition de comptes exhaustive;
- de prendre des mesures pour que son conseil d'administraion soit bien informé, en temps utile, de toute situation importante ou comportant des risques particuliers;
- de corroborer et de documenter de manière systématique toute information importante avant de la rendre publique;

Partie III – Avantages, remboursements et rémunération

Avantages consentis aux administrateurs et remboursement de leurs dépenses

- de s'assurer que ses pratiques concernant la rémunération des membres du conseil d'administration et le remboursement de leurs dépenses sont en tous points conformes à la réglementation;
- d'obtenir tous les renseignements nécessaires afin d'établir le lien avec ses activités et de les consigner avant de livrer des bouteilles de boissons alcooliques au conseil d'administration;
- d'encadrer la participation des membres du conseil d'administration aux missions commerciales hors Québec par une politique précisant, entre autres, les objectifs visés;

Rémunération du président-directeur général

- de respecter le contrat de travail du président-directeur général en matière de rémunération;

Rémunération des vice-présidents

- d'effectuer une analyse exhaustive de l'ensemble des composantes de la rémunération afin de se situer par rapport au marché;
- de mettre en œuvre des mesures pour que le programme de bonification soit rigoureusement appliqué, notamment
  - de verser les bonis conformément à ce qui est prévu dans le programme de bonification approuvé par le conseil d'administration;
  - de prendre en considération les attentes de l'actionnaire quant au bénéfice net servant à établir les bonis;
  - de faire en sorte que la variable liée aux résultats personnels influe sur le calcul des bonis, s'il y a lieu;

Remboursement des dépenses engagées par la haute direction

Frais de représentation, de déplacement et de séjour

- **de veiller à ce que ses directives concernant le remboursement des dépenses engagées par les membres de la haute direction soient appliquées;**

Autres dépenses

- **de s'assurer de ne rembourser aux membres de la haute direction que les frais en lien avec leurs fonctions respectives, et de veiller à ce que le demandeur fournisse des pièces justificatives appropriées;**

Ententes de départ des vice-présidents

- **de veiller à ce que toutes les dispositions figurant dans les ententes de départ, y compris les modalités relatives au versement des indemnités, soient conformes à la politique adoptée à ce chapitre;**
- **d'établir clairement dans cette politique la marge de manœuvre dont dispose la direction en ce qui concerne la négociation des ententes de départ;**

Reddition de comptes en matière de rémunération

- **de rendre compte adéquatement de ses politiques de rémunération ainsi que de toute autre condition de travail.**

VUE D'ENSEMBLE

30. En vertu de l'article 16 de sa loi constitutive, la SAQ a pour fonctions de faire le commerce des boissons alcooliques. Elle s'est donné la mission de bien servir la population de toutes les régions du Québec en offrant une grande variété de produits de qualité.

31. L'environnement propre à cette société d'État est à la fois complexe et unique (d'ailleurs, l'annexe 10 fournit quelques précisions terminologiques visant à faciliter la compréhension de notre rapport). Ainsi, la SAQ a l'exclusivité de la première distribution de toutes les boissons alcooliques, à l'exception essentiellement du cidre léger et de la bière embouteillée au Québec. La réglementation encadrant la production, la distribution et la vente de ces derniers produits ne la vise pas; elle balise plutôt les activités de la Régie des alcools, des courses et des jeux qui a, notamment, la responsabilité de délivrer les permis. Par ailleurs, les titulaires d'un permis de brasseur et ceux qui possèdent un permis de distributeur de bière vendent et livrent à des tiers (épiceries, dépanneurs, bars et restaurants)

des bières fabriquées dans les autres provinces canadiennes ou à l'étranger par eux-mêmes ou par des sociétés qui leur sont apparentées. La loi exige que ces produits soient achetés exclusivement auprès de la SAQ (159,5 millions de dollars en 2005-2006). Comme elle ne joue qu'un rôle d'intermédiaire, la Société ne tire aucun bénéfice des transactions à cet égard.

32. La SAQ a aussi l'exclusivité du commerce des spiritueux. Elle est la seule à les vendre au détail dans son réseau de succursales et d'agences ainsi que par l'intermédiaire de son site Internet, SAQ.com. Il en va de même pour le vin et d'autres boissons alcooliques, par exemple les boissons panachées de type « cooler », les boissons à base de petits fruits et quelques bières importées. Depuis 1978, la Société propose également aux consommateurs un certain nombre de vins embouteillés au Québec[1], en passant cette fois par le réseau des épiceries et des dépanneurs. Enfin, elle est l'unique fournisseur des vins, spiritueux et autres boissons alcooliques consommés – sur place – dans les établissements dûment autorisés, tels que les bars et les restaurants.

33. La SAQ, avec ses 406 succursales et ses 400 agences, exerce donc un quasi-monopole en ce qui a trait au commerce des boissons alcooliques sur l'ensemble du territoire. Ajoutons que 8 400 épiciers et dépanneurs viennent compléter son réseau de distribution. Il est à noter que les producteurs artisans québécois ont aussi le droit de vendre leurs produits sur les lieux mêmes de production.

34. En dépit du fait que 9 des 10 provinces canadiennes ont mis en place des structures qui s'apparentent à celle du Québec, on y observe de grandes différences, notamment au regard du réseau de distribution. L'annexe 2 témoigne de ces disparités.

35. Par exemple, en Ontario, on ne peut se procurer aucune boisson alcoolique dans une épicerie ou un dépanneur. La bière locale ainsi que quelques bières importées sont distribuées par trois brasseurs privés; elles sont vendues dans leurs 441 magasins, exploités sous l'enseigne The Beer Store (TBS), ainsi que dans les succursales de la LCBO. Les vins et les spiritueux sont uniquement en vente dans le réseau propre à la LCBO, qui réunit près de 600 succursales et 200 agences. Quant aux vins locaux, ils sont aussi offerts dans les boutiques des établissements vinicoles. Le tableau 1 montre la répartition des ventes nettes dans les réseaux du Québec et de l'Ontario.

1. Certains vins embouteillés au Québec sont aussi vendus dans les succursales et les agences de la SAQ.

TABLEAU 1

VENTES NETTES EN 2005-2006 AU QUÉBEC ET EN ONTARIO

Distributeurs	SAQ*		LCBO**	
	M$	%	M$	%
Succursales	1 659,3	82,4	3 275,1	89,7
Agences	56,7	2,8	72,7	2,0
Grossistes-épiciers	260,4	12,9	–	–
Autres (ex.: boutiques hors taxe)	37,2	1,9	304,4	8,3
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

* Les ventes relatives aux brasseurs et distributeurs de bière, qui totalisent 159,5 millions de dollars, sont exclues.
** Des ventes relatives à des commandes privées, pour environ 30 millions de dollars, sont exclues.
Sources: SAQ et LCBO.

36. Ces deux marchés, si souvent comparés, présentent néanmoins des différences notables. Au Québec, la catégorie des vins est le pivot du chiffre d'affaires de la SAQ: plus de 74 p. cent des ventes nettes y ont trait. En revanche, ce sont les spiritueux et la bière qui sont plus populaires dans la province voisine; ces produits génèrent en effet 64 p. cent des ventes nettes de la LCBO. Le tableau 2 illustre bien cette situation.

TABLEAU 2

RÉPARTITION DES VENTES NETTES EN 2005-2006, SELON LES PRODUITS

Catégories	SAQ*		LCBO**	
	M$	%	M$	%
Vins et cidres	1 496,4	74,3	1 302,4	35,7
Spiritueux	460,4	22,9	1 441,3	39,4
Bières et boissons panachées («coolers»)	56,8	2,8	908,5	24,9
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

* Les ventes relatives aux brasseurs et distributeurs de bière, qui totalisent 159,5 millions de dollars, sont exclues.
** Des ventes relatives à des commandes privées, pour environ 30 millions de dollars, sont exclues.
Sources: SAQ et LCBO.

37. À cause de la nature de ses activités et de son statut de société d'État, la SAQ est tenue de se conformer aux règles du commerce international. Entre autres, elle doit tenir compte de l'accord survenu entre le Canada et la Communauté économique européenne en février 1989 et ayant fait l'objet d'une mise à jour en septembre 2003. Cet accord, dont les principales clauses ont été reprises dans l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de multiples ententes bilatérales, assure à tous les fournisseurs un traitement fondé sur des considérations d'ordre commercial et sur la libre concurrence. Par ailleurs, le Québec est soumis à des dispositions particulières. Par exemple, une clause dérogatoire prévoit que seuls les vins qui y sont embouteillés peuvent être vendus en épicerie.

Tableau 1

Ventes nettes en 2005-2006 au Québec et en Ontario

Distributeurs	SAQ*		LCBO**	
	M$	%	M$	%
Succursales	1 659,3	82,4	3 275,1	89,7
Agences	56,7	2,8	72,7	2,0
Grossistes-épiciers	260,4	12,9	–	–
Autres (ex. : boutiques hors taxe)	37,2	1,9	304,4	8,3
Total	**2 013,6**	**100,0**	**3 652,2**	**100,0**

* Les ventes relatives aux brasseurs et distributeurs de bière, qui totalisent 159,5 millions de dollars, sont exclues.
** Des ventes relatives à des commandes privées, pour environ 30 millions de dollars, sont exclues.
Sources : SAQ et LCBO.

Tableau 2

Répartition des ventes nettes en 2005-2006, selon les produits

Catégories	SAQ*		LCBO**	
	M$	%	M$	%
Vins et cidres	1 496,4	74,3	1 302,4	35,7
Spiritueux	460,4	22,9	1 441,3	39,4
Bières et boissons panachées (« coolers »)	56,8	2,8	908,5	24,9
Total	**2 013,6**	**100,0**	**3 652,2**	**100,0**

* Les ventes relatives aux brasseurs et distributeurs de bière, qui totalisent 159,5 millions de dollars, sont exclues.
** Des ventes relatives à des commandes privées, pour environ 30 millions de dollars, sont exclues.
Sources : SAQ et LCBO.

38. La SAQ est assujettie, notamment, à la *Loi sur la Société des alcools du Québec* qui désigne le ministre des Finances à titre d'actionnaire unique. Ce dernier fixe les dividendes payés à l'État par la SAQ. La loi prévoit également que le PDG est nommé par le gouvernement pour une période de cinq ans et que les affaires de la SAQ sont administrées par un CA composé de neuf membres, dont un président, qui sont tous nommés par le gouvernement. Précisons que le CA a constitué un comité exécutif en vertu du Règlement sur la régie interne et la conduite des affaires de la Société des alcools du Québec. De plus, la SAQ s'est dotée d'un comité des ressources humaines et d'un comité de vérification.

39. Au fil du temps, l'entreprise a dégagé des bénéfices substantiels qu'elle a presque versés en entier à son actionnaire, sous forme de dividendes, en plus de remettre aux gouvernements du Québec et du Canada les taxes et droits perçus sur la vente de produits alcoolisés. À l'exception de l'exercice 2004-2005, dont les résultats ont été influencés par une grève des employés, les sommes versées au gouvernement du Québec, c'est-à-dire les dividendes ainsi que les taxes et droits, se sont accrues d'année en année pour atteindre près de un milliard de dollars en 2005-2006 (tableau 3).

TABLEAU 3

RÉSULTATS DE LA SOCIÉTÉ ET SOMMES VERSÉES AUX GOUVERNEMENTS DU QUÉBEC ET DU CANADA
(en millions de dollars)

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Résultats						
Ventes brutes	1 997	2 183	2 413	2 653	2 545	2 765
Ventes nettes	1 444	1 571	1 720	1 832	1 805	2 014
Bénéfice brut	786	845	934	1 017	995	1 114
Bénéfice net	471	489	540	571	546	657
Versements						
Dividendes	470	487	540	570	545	657
Taxes et droits provinciaux	259	283	302	326	313	337
Versements au gouvernement du Québec	729	770	842	896	858	994
Taxes et droits fédéraux	253	258	283	296	285	310
Versements totaux aux deux gouvernements	**982**	**1 028**	**1 125**	**1 192**	**1 143**	**1 304**

Sources : SAQ et ministère des Finances du Québec (données extraites des discours sur le budget).

40. De nombreux événements jalonnent l'histoire de la SAQ depuis quelque 10 ans. Le tableau 4 établit, aux fins de nos travaux, la chronologie des faits les plus importants survenus depuis mars 1998.

TABLEAU 4

CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS IMPORTANTS LIÉS À LA VÉRIFICATION PARTICULIÈRE

Mars 1998	Nomination d'un PDG
Janvier 2001	Moratoire sur la sélection de nouveaux produits de spécialité
Juin 2001	Obtention de l'autonomie salariale à l'égard du personnel cadre et non syndiqué
Février 2002	Nomination d'un PDG
Avril 2003	Adoption par le CA de la PAMM
Septembre 2003	Moratoire sur la sélection de nouveaux produits courants
Octobre 2003	Fin de l'utilisation de la banque de référencement pour l'introduction de nouveaux produits au répertoire général
Mai 2004	Publication du plan stratégique 2004-2009 Objectif financier : bénéfice net de 925 millions de dollars au 31 mars 2009
Juin 2004	Levée des moratoires sur la sélection des produits
Septembre 2004	Nomination d'un PDG
Novembre 2004	Début de la grève des employés de magasins et de bureaux
Février 2005	Fin de cette grève
Mars 2005	Demande de 25 millions de dollars de dividendes additionnels faite par l'actionnaire
Octobre 2005	Modifications à la PAMM approuvées par le CA Présentation au CA d'un projet de plan stratégique 2006-2011 Objectifs financiers : bénéfice net de 891 millions de dollars au 31 mars 2009 bénéfice net de 997 millions de dollars au 31 mars 2011
Décembre 2005	Négociation des prix départ chais par la SAQ avec des fournisseurs payés en euros • 10 décembre : courriel précisant les balises de l'opération • 15 au 19 décembre : rédaction de l'argumentaire utilisé comme guide lors des pourparlers • 20 au 23 décembre : appels téléphoniques aux fournisseurs visés
Janvier 2006	Tempête médiatique liée au fait que la SAQ a incité les fournisseurs payés en euros à augmenter leurs prix départ chais
Février 2006	Départ des deux VP directement concernés par la négociation
Avril 2006	Adoption par le CA du plan stratégique 2006-2011 Objectifs financiers : bénéfice net de 815 millions de dollars au 31 mars 2009 bénéfice net de 901 millions de dollars au 31 mars 2011

MANDAT, OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

41. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et du décret gouvernemental 93-2006 du 23 février 2006, nous avons procédé à une vérification particulière des affaires de la SAQ, plus spécialement, à l'examen de sa politique commerciale.

42. Ainsi, nous avons vérifié si les activités commerciales ont été gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et si elles ont fait l'objet d'une reddition de comptes appropriée auprès des hautes instances. Nous avons aussi évalué dans quelle mesure ce qu'il a été convenu d'appeler l' « opération de décembre 2005 », qui a consisté à communiquer avec des fournisseurs facturant leurs produits en euros, a été menée selon des principes de saine gestion. Par ailleurs, nous avons évalué, pour ce qui est de la haute direction, dans quelle mesure les politiques et directives en matière de rémunération, d'allocation de dépenses, d'indemnité de départ ainsi que de frais de représentation, de séjour et de déplacement étaient appropriées et bien appliquées. Nous avons fait de même pour les politiques et directives ayant trait à la prise en charge des dépenses engagées par les membres du CA ainsi qu'aux autres avantages dont ils bénéficiaient.

43. Nous n'avons pas cherché à apprécier la pertinence du monopole exercé par la SAQ ni voulu examiner des volets plus précis, comme le fait de vendre des vins en épicerie ou d'exécuter des commandes privées. Le lecteur trouvera les objectifs de vérification et les critères d'évaluation à l'annexe 1.

44. Pour mener à bien nos travaux, nous avons rencontré des gestionnaires de la Société, des membres de son CA, des fournisseurs, des agents travaillant pour ces derniers ainsi que divers acteurs externes engagés dans le commerce des vins et spiritueux au Québec et ailleurs au Canada. Dans le cadre de notre vérification de l'opération de décembre 2005, nous avons procédé à la revue, par mots clés, des courriels de plusieurs des intervenants dans cette opération. À cet égard, étant donné les politiques de la SAQ relativement à la conservation des copies de sauvegarde enregistrées au moment des événements, nous n'avons pu obtenir les copies de sauvegarde antérieures au 25 décembre, outre celle du 10 décembre obtenue par la firme de juricomptabilité mandatée par le comité de vérification.

45. Notre vérification s'est déroulée de la fin de février 2006 à septembre de la même année. Enfin, pour bien comprendre et interpréter les particularités de ce secteur d'activité, nous avons fait appel à des spécialistes en matière de rémunération, de commerce de détail, de planification stratégique et d'analyse financière; ces personnes nous ont accompagnés à titre de consultants.

PARTIE I – COMMERCIALISATION

Performance financière

46. Nous avons analysé la performance financière de la SAQ en compilant des données historiques de divers ordres; bien souvent, nous avons comparé ces résultats avec ceux de la LCBO. L'annexe 3 présente sept graphiques qui montrent l'évolution de différents indices, soit les ventes nettes, le bénéfice brut, le bénéfice net, la marge brute, la marge nette, les frais d'exploitation, les charge d'amortissement, la rémunération et les charges sociales ainsi que le taux de rotation des stocks. Ces travaux ont donné lieu aux constats suivants:

- De 2000-2001 à 2003-2004, la Société a connu une croissance soutenue au chapitre des ventes nettes et du bénéfice brut; la croissance du bénéfice net a été plus faible, en raison notamment de l'augmentation des charges d'amortissement.
- La grève des employés de magasins et de bureaux, en 2004-2005, a eu des répercussions négatives sur les ventes nettes et le bénéfice net, qui ont fléchi respectivement de 1,4 p. cent et de 4,4 p. cent durant cet exercice.
- La situation s'est redressée en 2005-2006: les ventes nettes et le bénéfice brut ont monté de près de 12 p. cent et la baisse des frais d'exploitation a permis à la SAQ d'accroître son bénéfice net d'environ 20 p. cent.
- La marge brute a légèrement fluctué au cours de la période visée, tout en restant supérieure à celle de la LCBO. Le recours à des structures de majoration différentes pour chaque type de produits et le volume de ventes de chacun de ces types de produits expliquent cette dernière situation.
- La Société a dégagé en moyenne une marge nette de plus de 30 p. cent, similaire à celle de la LCBO.
- Par rapport aux ventes nettes, les frais d'exploitation supportés par la SAQ ont été nettement plus élevés que ceux de la LCBO, principalement à cause des écarts ayant trait aux charges d'amortissement ainsi qu'aux dépenses concernant la rémunération et les charges sociales.
- Les charges d'amortissement ont crû de façon soutenue en proportion des ventes nettes, et ce, jusqu'en 2004-2005; cette hausse découle surtout de l'ampleur des investissements en immobilisations réalisés entre 1999-2000 et 2002-2003.
- À partir de 2003-2004, il y a eu réduction des dépenses concernant la rémunération et les charges sociales en regard des ventes nettes. Elles demeurent cependant bien plus élevées que celles de la LCBO, dont les dépenses liées au secteur de l'administration sont moindres.
- Le taux de rotation des stocks enregistré par la SAQ est moins bon que celui de la LCBO.

47. En gardant à l'esprit que toute comparaison a ses limites, nous avons conclu que la performance financière de la SAQ pourrait être meilleure. D'ailleurs, la Société a fait un constat similaire lorsqu'elle a effectué sa planification stratégique. Ainsi, l'entité gagnerait à prendre des mesures permettant notamment de poursuivre sa démarche de réduire ses frais d'exploitation et d'améliorer la rotation de ses stocks.

Planification stratégique

48. À partir de 2003-2004, la SAQ a entrepris une démarche de réflexion stratégique. Elle entrevoyait en même temps la possibilité d'augmenter sa rentabilité : d'une part, la croissance continue du bénéfice net demeurait en deçà de la progression des ventes nettes ; d'autre part, la comparaison entre ses résultats et ceux de la LCBO offrait des pistes d'action.

49. Les observations que nous venons de décrire brièvement ont suscité une remise en question majeure et elles ont orienté les priorités établies par la suite, durant la planification stratégique. La SAQ, après avoir adopté une approche centrée sur la croissance des ventes, l'expansion des réseaux de distribution et l'ajout d'infrastructures, a décidé de privilégier une autre voie, soit la création de valeur pour l'actionnaire. En d'autres termes, elle comptait enregistrer de meilleurs bénéfices nets tout en capitalisant sur les assises qu'elle avait édifiées au fil du temps, grâce à des investissements massifs.

50. Un plan stratégique 2004-2009, visant à atteindre 925 millions de dollars de bénéfice net au 31 mars 2009, fut adopté en mai 2004 par le CA. En 2003-2004, la SAQ prévoyait dégager un bénéfice net de 565 millions de dollars. Elle voulait donc accroître son bénéfice net de 10,4 p. cent par an en moyenne durant cette période. Pareille croissance contrastait avec celle que l'entité avait connue entre 1998-1999 et 2003-2004, soit 7 p. cent. Nul doute que cet objectif, qualifié d'ambitieux dans les documents de la SAQ, exerçait une pression sur tous les acteurs afin que soient livrés les résultats escomptés. À la suite de la mise en place d'une nouvelle équipe de direction, à l'automne 2004, la planification stratégique a été révisée pour couvrir la période de 2006 à 2011 et a été présentée au CA en octobre 2005. D'ailleurs, la cible concernant le bénéfice net pour 2008-2009 a alors été ramené à 891 millions. Cette cible sera encore réduite à 815 millions pour 2008-2009. Après les événements de décembre 2005, à la demande du ministre des Finances, le plan sera revu dans son ensemble et avalisé par le CA en avril 2006.

51. Nous concluons que la SAQ a adopté de saines pratiques en vue d'élaborer le plan stratégique d'avril 2006, puisqu'elle a utilisé des cadres d'analyse, une méthodologie appropriée et des outils de pointe. Elle a mis en place, pour soutenir sa gouvernance, une nouvelle structure qui suppose une forte participation du

comité de direction à la prise de décision. De plus, elle a créé d'autres comités et instauré un système de communication formel afin que les gestionnaires chargés des activités courantes soient plus sensibles aux orientations qu'elle voulait concrétiser, aux enjeux afférents et aux occasions d'affaires. L'objectif ultime est de favoriser la cohérence entre le plan stratégique et les actions accomplies par chacun.

52. Par l'exécution de son plan stratégique, la SAQ souhaite atteindre les objectifs suivants : accroître sa performance financière, améliorer l'expérience d'achat de ses clients, obtenir une réputation d'excellence en matière de gestion des ressources humaines et accroître sa valeur sociétale. Concernant ce dernier aspect, elle compte, par exemple, favoriser une consommation responsable, anticiper et influencer les politiques liées au développement durable et soutenir les organismes qui œuvrent dans les domaines de la santé, de la culture et de l'éducation au Québec.

53. En ce qui a trait à l'objectif d'accroître sa performance financière, la Société a conçu six projets assortis de nombreux indicateurs quantitatifs. Deux projets, qui touchent directement les services administratifs, visent respectivement à optimiser les processus et à réduire les coûts indirects (honoraires, communications, fournitures, etc.). Un troisième est axé sur l'amélioration du service-conseil fourni dans les succursales. Un autre porte sur la réorganisation du réseau de succursales en fonction des clientèles. Le cinquième a pour objet de parfaire la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Quant au dernier projet, appelé « Coût des marchandises vendues/revenus additionnels » (CMV), il a une double fin. En premier lieu, la Société veut que les fournisseurs supportent davantage le coût de ses activités de commercialisation à l'égard de leurs produits – sans toutefois augmenter les prix de détail ; en second lieu, elle propose de négocier l'achat des produits en cherchant à obtenir le MPCC.

54. Le tableau 5 présente, selon les évaluations de la SAQ, l'incidence qu'aurait la mise en œuvre des six projets stratégiques sur son bénéfice net en 2010-2011. Il est à noter que le plan déposé en octobre 2005 a été en partie revu à la suite des événements de décembre 2005. Par exemple, la SAQ avait initialement prévu que la réalisation du projet CMV ferait augmenter le bénéfice net de 38,4 millions de dollars (horizon 2008-2009). À la lumière des dernières estimations, elle anticipe plutôt des gains additionnels de 18,4 millions en 2010-2011. L'écart entre les deux cibles vient du fait qu'en avril 2006, la SAQ a mis de côté la possibilité d'une contribution, sous forme de rabais volume, de la part des fournisseurs ; de plus, elle a décidé que le consommateur bénéficierait directement de la différence entre le prix départ chais et le MPCC. Auparavant, une des hypothèses clés était que l'épargne faite à ce chapitre ne donnerait pas lieu à une réduction du prix de détail.

TABLEAU 5

AUGMENTATION PRÉVUE DU BÉNÉFICE NET PAR LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS STRATÉGIQUES
(en millions de dollars)

	Date de la présentation des données au CA		
	Mai 2004	Octobre 2005*	Avril 2006**
Bénéfice net de 2003-2004	**565,0**	**s.o.**	**s.o.**
Bénéfice net de 2005-2006	**s.o.**	**637,1**	**667,0**
Croissance jusqu'en 2008-2009 sans la mise en œuvre des projets	189,0	107,0	47,0
Projet d'optimisation des processus administratifs	16,0	8,7	8,7
Projet d'approvisionnement stratégique pour la réduction des dépenses indirectes	13,0	11,6	10,3
Projet d'amélioration du service-conseil en succursale	33,0	46,2	42,5
Projet de reconfiguration du réseau de succursales en fonction des clientèles	15,0	16,0	16,5
Projet d'amélioration de la gestion de la chaîne d'approvisionnement	4,0	6,2	5,0
Projet CMV	70,0	38,4	18,4
Autres projets	20,0	s.o.	s.o.
Bénéfice net de 2008-2009	**925,0**	**891,2**	**815,4**
Croissance de 2009-2010 et de 2010-2011 sans la mise en œuvre des projets	s.o.	82,0	78,0
Autres impacts financiers des six projets de 2008-2009 à 2010-2011**	s.o.	23,8	7,7
Bénéfice net de 2010-2011	**s.o.**	**997,0**	**901,1**

* Le plan stratégique d'octobre 2005 prévoyait que les six projets arriveraient à maturité en 2008-2009. De 2008-2009 à 2010-2011, des gains supplémentaires seraient encore générés ; toutefois, la répartition par projet de ceux-ci n'est pas disponible.

** Le plan stratégique d'avril 2006 prévoyait que les six projets arriveraient à maturité en 2010-2011.

Source : SAQ.

55. Le plan stratégique d'avril 2006 fait ressortir la volonté de la Société d'accroître sa performance financière afin de dégager, au fil des ans, de plus grands bénéfices, qui viendront augmenter le dividende remis à l'actionnaire. Si nous avons noté la présence d'indicateurs clairement mesurables en ce qui a trait à l'objectif d'accroître la performance financière de l'entité, tel n'est pas le cas pour les autres objectifs énoncés dans son plan stratégique concernant l'amélioration de l'expérience d'achat de ses clients, l'obtention d'une réputation d'excellence en matière de gestion des ressources humaines et l'accroissement de sa valeur sociétale.

56. La SAQ doit aussi, en tant que société d'État exerçant un quasi-monopole, prendre en considération les différentes parties prenantes telles que l'actionnaire, les clients et les citoyens. Son défi est donc d'atteindre le point d'équilibre entre l'ensemble des objectifs de son plan stratégique et les besoins de tous les intéressés ainsi que de le faire en toute transparence à l'aide d'indicateurs précis et

mesurable; or, elle ne peut démontrer qu'elle est parvenue à un tel équilibre. La question suivante permet d'illustrer notre propos: Comment offrir à la clientèle une gamme de produits variée, au meilleur prix de détail, en maximisant les dividendes à l'actionnaire et en maintenant la consommation d'alcool à des niveaux acceptables?

57. Le bénéfice revenant à l'actionnaire est un sujet qui, dans le passé, a été discuté et établi formellement. Ce n'est pas le cas pour tous les objectifs de la SAQ. Dans son rapport annuel, la LCBO énonce de manière précise les attentes de son propre actionnaire. Celles-ci portent sur l'efficacité et la rentabilité des activités, la promotion des produits locaux, la notion de transparence dans la gestion, la préservation de l'environnement, la promotion de la consommation responsable et l'accroissement des revenus à verser au gouvernement. Ajoutons que la loi constitutive de la SAQ exige qu'elle se conforme aux directives du ministre des Finances concernant les objectifs et l'orientation de l'entreprise, dès que celles-ci sont approuvées par le gouvernement.

58. Pour ce qui est de la gestion des risques, la SAQ en est aux premières étapes. Elle a réalisé, en août 2005, une analyse des risques d'entreprise auxquels elle est exposée ainsi que quelques travaux liés à des projets particuliers compris dans son plan stratégique. Les risques ne sont pas gérés de façon intégrée. Si tel avait été le cas, les dirigeants auraient fait le lien entre les nouveaux concepts introduits dans le plan stratégique ou dans la PAMM – la participation financière accrue des fournisseurs à la commercialisation des produits et la négociation du MPCC, notamment – et les risques recensés en 2005. Cette information aurait été communiquée aux employés et aux gestionnaires; surtout, ces derniers auraient pris des mesures en vue de contrer les risques ou d'en atténuer les effets, advenant leur matérialisation.

59. **Nous avons recommandé à la Société**

- **de veiller à ce que tous les objectifs figurant dans son plan stratégique soient assortis d'indicateurs de performance précis et mesurables;**
- **de communiquer cette information à l'actionnaire et de rendre compte, en temps opportun, de l'atteinte des cibles;**
- **de prendre les mesures nécessaires pour intégrer pleinement la gestion des risques dans ses activités courantes, particulièrement celles qui ont trait à la mise en œuvre du plan stratégique.**

Activités de commercialisation

60. Pour bien comprendre les activités commerciales de la SAQ, nous en tracerons d'abord un bref historique; nous décrirons ensuite la PAMM, que l'entité a récemment adoptée.

TABLEAU 5

AUGMENTATION PRÉVUE DU BÉNÉFICE NET PAR LA MISE EN ŒUVRE DE PROJETS STRATÉGIQUES
(en millions de dollars)

	Date de la présentation des données au CA		
	Mai 2004	Octobre 2005*	Avril 2006**
Bénéfice net de 2003-2004	**565,0**	**s.o.**	**s.o.**
Bénéfice net de 2005-2006	**s.o.**	**657,1**	**667,0**
Croissance jusqu'en 2008-2009 sans la mise en œuvre des projets	189,0	107,0	47,0
Projet d'optimisation des processus administratifs	16,0	8,7	8,7
Projet d'approvisionnement stratégique pour la réduction des dépenses indirectes	13,0	11,6	10,3
Projet d'amélioration du service-conseil en succursale	33,0	46,2	42,5
Projet de reconfiguration du réseau de succursales en fonction des clientèles	15,0	16,0	16,5
Projet d'amélioration de la gestion de la chaîne d'approvisionnement	4,0	6,2	5,0
Projet CMV	70,0	38,4	18,4
Autres projets	20,0	s.o.	s.o.
Bénéfice net de 2008-2009	**925,0**	**891,2**	**815,4**
Croissance de 2009-2010 et de 2010-2011 sans la mise en œuvre des projets	s.o.	82,0	78,0
Autres impacts financiers des six projets de 2008-2009 à 2010-2011**	s.o.	23,8	7,7
Bénéfice net de 2010-2011	**s.o.**	**997,0**	**901,1**

* Le plan stratégique d'octobre 2005 prévoyait que les six projets arriveraient à maturité en 2008-2009. De 2008-2009 à 2010-2011, des gains supplémentaires seraient encore générés ; toutefois, la répartition par projet de ceux-ci n'est pas disponible.

** Le plan stratégique d'avril 2006 prévoyait que les six projets arriveraient à maturité en 2010-2011.

Source : SAQ.

55. Le plan stratégique d'avril 2006 fait ressortir la volonté de la Société d'accroître sa performance financière afin de dégager, au fil des ans, de plus grands bénéfices, qui viendront augmenter le dividende remis à l'actionnaire. Si nous avons noté la présence d'indicateurs clairement mesurables en ce qui a trait à l'objectif d'accroître la performance financière de l'entité, tel n'est pas le cas pour les autres objectifs énoncés dans son plan stratégique concernant l'amélioration de l'expérience d'achat de ses clients, l'obtention d'une réputation d'excellence en matière de gestion des ressources humaines et l'accroissement de sa valeur sociétale.

56. La SAQ doit aussi, en tant que société d'État exerçant un quasi-monopole, prendre en considération les différentes parties prenantes telles que l'actionnaire, les clients et les citoyens. Son défi est donc d'atteindre le point d'équilibre entre l'ensemble des objectifs de son plan stratégique et les besoins de tous les intéressés ainsi que de le faire en toute transparence à l'aide d'indicateurs précis et

mesurable; or, elle ne peut démontrer qu'elle est parvenue à un tel équilibre. La question suivante permet d'illustrer notre propos: Comment offrir à la clientèle une gamme de produits variée, au meilleur prix de détail, en maximisant les dividendes à l'actionnaire et en maintenant la consommation d'alcool à des niveaux acceptables?

57. Le bénéfice revenant à l'actionnaire est un sujet qui, dans le passé, a été discuté et établi formellement. Ce n'est pas le cas pour tous les objectifs de la SAQ. Dans son rapport annuel, la LCBO énonce de manière précise les attentes de son propre actionnaire. Celles-ci portent sur l'efficacité et la rentabilité des activités, la promotion des produits locaux, la notion de transparence dans la gestion, la préservation de l'environnement, la promotion de la consommation responsable et l'accroissement des revenus à verser au gouvernement. Ajoutons que la loi constitutive de la SAQ exige qu'elle se conforme aux directives du ministre des Finances concernant les objectifs et l'orientation de l'entreprise, dès que celles-ci sont approuvées par le gouvernement.

58. Pour ce qui est de la gestion des risques, la SAQ en est aux premières étapes. Elle a réalisé, en août 2005, une analyse des risques d'entreprise auxquels elle est exposée ainsi que quelques travaux liés à des projets particuliers compris dans son plan stratégique. Les risques ne sont pas gérés de façon intégrée. Si tel avait été le cas, les dirigeants auraient fait le lien entre les nouveaux concepts introduits dans le plan stratégique ou dans la PAMM – la participation financière accrue des fournisseurs à la commercialisation des produits et la négociation du MPCC, notamment – et les risques recensés en 2005. Cette information aurait été communiquée aux employés et aux gestionnaires; surtout, ces derniers auraient pris des mesures en vue de contrer les risques ou d'en atténuer les effets, advenant leur matérialisation.

59. **Nous avons recommandé à la Société**

- **de veiller à ce que tous les objectifs figurant dans son plan stratégique soient assortis d'indicateurs de performance précis et mesurables;**
- **de communiquer cette information à l'actionnaire et de rendre compte, en temps opportun, de l'atteinte des cibles;**
- **de prendre les mesures nécessaires pour intégrer pleinement la gestion des risques dans ses activités courantes, particulièrement celles qui ont trait à la mise en œuvre du plan stratégique.**

Activités de commercialisation

60. Pour bien comprendre les activités commerciales de la SAQ, nous en tracerons d'abord un bref historique; nous décrirons ensuite la PAMM, que l'entité a récemment adoptée.

Historique

61. En 1971, la commission chargée d'enquêter sur le commerce des boissons alcooliques critique sévèrement la gestion des achats exercée par la SAQ. Elle qualifie le service des achats « d'à peine plus qu'un émetteur de bons de commande » et affirme qu'il joue un rôle assez effacé, somme toute, dans le choix des fournisseurs ou la négociation des prix. Les agents, pour leur part, sont vus comme des intermédiaires aux fonctions floues. La commission recommande donc que la Société soit « entièrement autonome dans le choix des produits qu'elle achète ». En guise de réponse, la SAQ élabore sa première politique relativement à l'achat des vins et des spiritueux afin, dit-elle, d'améliorer sa rentabilité, d'offrir un choix équilibré de produits et de laisser le moins de place possible à l'arbitraire. Cette politique prévoit que, dans l'avenir, la SAQ négocierait et effectuerait ses transactions avec les fournisseurs seulement, que les offres de produits seraient soumises à l'approbation d'un comité de dégustation et que les produits devraient atteindre un volume minimum de ventes pour être maintenus au répertoire.

62. En 1974, la politique fait appel pour la première fois à la notion de « produits de spécialité » pour désigner les articles qui ne font pas partie du réseau habituel de distribution et qui sont vendus par des magasins de type particulier, telle la Maison des vins.

63. La version de 1975 fait place à des critères de sélection plus précis pour les produits courants, soit l'analyse chimique, les tests de dégustation, le potentiel sur le marché en termes de rapport qualité-prix et de présentation, les programmes de promotion et les résultats de vente sur d'autres marchés. En 1977, le document précise que la SAQ ne reconnaît aucun intermédiaire dans ses transactions commerciales et que le prix demandé par le fournisseur doit représenter la juste valeur marchande du produit.

64. C'est en juillet 1988 que la Société prend un virage important en adoptant la pratique du paiement différé pour l'achat des produits inscrits au répertoire général. Il revient maintenant au fournisseur de déterminer les nouveaux produits qui seront mis en vente dans les succursales; du même coup, il a à assumer le risque financier lié à l'introduction de ceux-ci sur le marché québécois. Les fournisseurs sont payés deux fois l'an, sur la base des ventes enregistrées par les succursales, ce qui constitue une forme de consignation. Seuls les produits dont les ventes atteignent le quota annuel fixé par le CA viennent s'ajouter au répertoire général. L'annexe 4 montre l'évolution des quotas de vente pour les vins et les spiritueux. La SAQ garde néanmoins un certain contrôle sur le prix: durant les deux années suivant l'introduction d'un produit, le fournisseur ne peut augmenter ce prix au-delà de la hausse moyenne concernant sa catégorie (vins, spiritueux ou bières).

65. De nouvelles règles quant à l'inscription des produits au répertoire général sont adoptées en juin 1996, toujours dans le cadre de la Politique d'achat avec paiement différé. On y voit réapparaître une notion disparue depuis 1975, celle d'agent promotionnel accrédité. Cet acteur peut désigner lui-même les produits qui allongeront la liste du répertoire général en utilisant la « banque de référencement ». Chaque année, le nombre de produits pouvant faire l'objet d'une telle demande est déterminé selon la valeur des achats effectués par la SAQ auprès des fournisseurs représentés par l'agent. En règle générale, ce sont les fournisseurs qui fixent le prix de détail de leurs produits. Puisque la formule de majoration est préétablie et standard, comme nous l'expliquerons ultérieurement, ils n'ont qu'à faire le calcul à rebours pour établir le prix, automatiquement accepté par la SAQ. Il arrive que la SAQ exerce sa prérogative de limiter les augmentations demandées par les fournisseurs à l'égard de ce prix.

66. Ainsi, à partir de 1996, les agents accrédités et les fournisseurs qu'ils représentent sélectionnent les produits mis en vente par la Société et décident des prix. À ce moment, la politique en matière d'achat repose sur le principe voulant qu'un produit demeure dans le répertoire à condition que le quota de vente y afférent soit respecté. La SAQ estime que cette pratique permet une dynamique équitable : s'il s'avise de trop augmenter son prix ou s'il tente d'imposer un produit qui ne répond pas au goût du consommateur, le fournisseur risque de ne pas obtenir les résultats attendus au chapitre du quota de vente et de voir son produit retiré du répertoire.

Politique d'achat et de mise en marché

67. Le 1er avril 2003, par l'adoption d'une nouvelle politique, la SAQ tente de se redonner un rôle plus actif en ce qui a trait à la sélection des produits. Elle cesse de recourir au paiement différé et opte à la place pour la gestion par catégorie. Cette nouvelle approche est basée sur la création de catégories, l'analyse du marché tant international que local, l'appréciation de la performance des produits, l'adoption d'un plan d'action et la détermination des quotas de vente à atteindre pour chaque catégorie. Les catégories sont considérées comme des unités d'affaires distinctes (par exemple : Bordelais rouge, Bourgogne blanc, Chili rouge, Australie blanc, Porto, etc.).

68. La SAQ stipule aussi dans cette politique qu'elle se réserve le droit de négocier le prix d'achat des produits. De plus, le fournisseur doit vendre aux prix et aux conditions les plus avantageux consentis dans des circonstances similaires au Canada. Cette clause, en raison de son imprécision, n'a donné lieu à aucune forme structurée de négociation de la part de la SAQ.

69. La Société échoue partiellement dans sa tentative de changer les règles du jeu, et ce, pour de multiples autres raisons. Notamment, de septembre 2003 à juin 2004, elle met de côté toute mise en marché de nouveaux produits courants parce qu'elle veut réduire son surstock. Elle doit ensuite faire face à la grève des employés de magasins et de bureaux, qui dure de novembre 2004 à février 2005. La politique adoptée en 2003 vient restreindre la portée des pouvoirs accordés aux agents. En effet, la banque de référencement est abolie en octobre 2003; la Société compte dorénavant procéder par appel d'offres pour enrichir son répertoire général. De mars à octobre 2005, la SAQ autorise l'inscription au répertoire d'une quarantaine de nouveaux produits sélectionnés par un tel processus.

70. En 2005, la SAQ expérimente des façons de faire. De mai à octobre, elle signe, entre autres, des ententes de gré à gré avec quelques fournisseurs concernant une dizaine de produits; elle reçoit, en contrepartie, des enveloppes budgétaires substantielles pour en faire la promotion ou des rabais volume ou les deux.

71. Le CA adopte en octobre 2005 une nouvelle version de la PAMM. La Société entend renforcer divers éléments de la politique précédente. Elle affirme plus fermement le principe de la négociation des prix en le faisant porter sur le prix départ chais ou MPCC plutôt que sur les conditions générales d'achat. Rappelons que le prix départ chais correspond à celui demandé par le fournisseur pour son produit au sortir de la cave, excluant tous les frais connexes à la vente. Par ailleurs, la SAQ réitère dans ce document sa volonté d'amener les fournisseurs à accroître leur participation financière à la commercialisation des produits.

72. La gestion par catégorie reste au cœur de la politique. Au 31 mars 2006, 88 p. cent du chiffre d'affaires concerne 1 314 produits courants, regroupés en quelque 40 catégories. Les produits de spécialité, qui génèrent 12 p. cent du chiffre d'affaires, sont au nombre d'environ 6 000.

73. Nous avons analysé, avec l'aide d'un expert dans le domaine, la plus récente PAMM : nous en concluons que celle-ci fait entrer la Société dans l'ère moderne du commerce de détail, où les fournisseurs voient réduire leur pouvoir. Ainsi, la SAQ fait siennes des pratiques qui ont permis à ce secteur d'augmenter de manière significative son efficacité et sa rentabilité; nous pensons plus particulièrement à la gestion par catégorie pour les produits courants et à la prise en charge d'une partie accrue des frais de mise en marché et de promotion par les fournisseurs. Nous sommes d'avis que cette politique est en accord avec l'article 16 de la loi constitutive de la SAQ, qui édicte que cette dernière a pour fonctions de faire le commerce des boissons alcooliques. Elle est aussi en relation étroite avec l'objectif de performance financière énoncé dans son plan stratégique.

74. La mise en œuvre d'une politique semblable a forcément des conséquences sur les façons de faire privilégiées jusqu'alors par la SAQ ou encore sur la nature de ses relations commerciales. Les exemples suivants – qui ne visent nullement à valider ou non le choix de la SAQ d'emprunter cette voie – viennent illustrer certains de ces aspects :

- Le passage à un mode de négociation basé sur l'obtention des MPCC exige que les relations avec les partenaires commerciaux de la SAQ soient redéfinies.
- Un quota de vente est attribué à chaque catégorie de produits courants. À l'intérieur de celle-ci, les produits les moins populaires sont retirés du répertoire pour être remplacés par d'autres, offrant un meilleur potentiel. Le fournisseur d'une nouveauté doit par ailleurs s'engager à atteindre un objectif de vente représentant 1,5 fois le quota s'appliquant à la catégorie concernée. Or, la SAQ n'a pas l'intention de remplacer au fur et à mesure l'ensemble des produits retirés parce qu'elle veut ramener le nombre des inscriptions figurant dans son répertoire de produits courants, qui était de 1 314 au 31 mars 2006, à 1 200. La diminution du nombre de produits courants implique que la Société fera affaire avec moins de fournisseurs. À notre avis, cette situation contribuera à améliorer le taux de rotation des stocks.
- La nouvelle politique incite les fournisseurs à investir dans la promotion effectuée par la SAQ concernant leurs produits et à assumer davantage les risques liés à la commercialisation. Il faut se demander dans quelle mesure les fournisseurs ayant une plus faible capacité financière seront à même de combler ces attentes. D'ailleurs, les critères servant à sélectionner les produits incluent désormais une pondération de 30 p. cent pour les produits courants et de 15 p. cent pour ceux de spécialité relativement à la composante financière du dossier. Parmi les facteurs pris en considération, notons les sommes que s'engagent à débourser les fournisseurs en matière promotionnelle, ce qui avantage ceux qui disposent d'importantes enveloppes afin de pousser les ventes.

75. La PAMM est, somme toute, un élément clé du virage pris par la SAQ pour exercer une gestion proactive en matière de commercialisation. Notamment, elle définit et explique aux différents acteurs les règles du jeu ainsi que leurs modalités d'application. Considérant qu'elle détient un quasi-monopole, la Société se doit de mettre en œuvre avec rigueur et transparence sa politique pour assurer sa crédibilité et gagner la confiance de ses partenaires, un préalable à l'établissement et au maintien de saines relations commerciales. Dans le passé, des règles mal définies ou un manque de constance dans les façons de faire ont semé le doute dans l'esprit de certains partenaires et entaché la qualité de la relation entretenue avec ceux-ci.

76. Deux exemples illustrent bien notre propos. D'abord, deux cas ont été constatés par l'ombudsman en ce qui concerne l'introduction de nouveaux produits, alors que la SAQ avait annoncé qu'elle suspendait toute activité en ce sens. Ensuite, la SAQ a conclu 6 ententes de gré à gré[2] entre mai et octobre 2005, touchant 10 produits, ce qui constituait une approche qui n'était pas clairement définie dans la politique adoptée en 2003. Les modalités d'application de la PAMM de 2005 font en sorte que les offres de produits courants doivent être analysées selon un calendrier fixé à l'avance, ce qui clarifie la situation en excluant la possibilité de conclure des ententes de gré à gré.

77. Comme l'actuelle PAMM n'a été avalisée qu'en octobre 2005, nous n'avons pu vérifier si elle est suivie de manière systématique ni apprécier son plein impact. Toutefois, nos travaux ont mis en évidence des éléments qui méritent une attention particulière :

- Même si les responsables se sont efforcés de mieux définir le secteur des produits de spécialité, des zones grises demeurent. Il est géré en fonction de principes plutôt flous. Ainsi, le maintien au répertoire de ces produits n'est pas conditionnel au respect de règles explicitement énoncées. La Société écarte un produit de sa liste lorsque les ventes et le taux de rotation sont jugés insatisfaisants, sans fournir de critères précis. D'autre part, elle utilise peu de données de gestion pour analyser la performance propre à ce secteur, si ce n'est le taux de rotation des stocks (plus de six mois en moyenne en 2005-2006). De plus, le système visant à déterminer le coût de revient n'est pas suffisamment développé pour que l'on puisse chiffrer distinctement les coûts afférents aux produits de spécialité. Il s'ensuit que la SAQ ne détient pas tous les renseignements utiles pour guider ses acheteurs et évaluer leurs décisions relativement au sort réservé à de tels produits. Le pendant ontarien de ce secteur s'appelle « VINTAGES ». Contrairement à la SAQ, la LCBO rend compte séparément de la performance financière de ce secteur dans son rapport annuel. En outre, une politique de VINTAGES qui s'applique à plusieurs produits stipule que trois mois après leur mise en vente en succursale, un minimum de 75 p. cent du stock doit être vendu. Si cet objectif de vente n'est pas atteint après les trois mois, les produits non vendus sont assujettis à une réduction du prix de vente aux frais du fournisseur. Cette condition est acceptée par le fournisseur au moment de l'achat.
- Pour développer et rationaliser sa gamme de produits courants, la SAQ n'a d'autre choix que d'analyser sans cesse les besoins des consommateurs, l'évolution de la production des boissons alcooliques à l'échelle mondiale ainsi que le détail des ventes réalisées par les divers types de magasins composant son réseau. Cependant, même si la gestion par catégorie fait partie

2. Lors de notre vérification, la SAQ avait déjà acheté pour plus de 3 millions de dollars de produits faisant l'objet de telles ententes.

intégrante de la stratégie de commercialisation depuis plus de trois ans, 20 p. cent des catégories n'ont toujours pas fait l'objet d'une analyse exhaustive et aucun plan d'action n'a été dressé à leur égard. Entre autres, un tel plan sert à formuler des objectifs clairs quant aux caractéristiques des produits recherchés en priorité et à décider des moyens à prendre pour mettre en valeur la catégorie en cause. Ajoutons que des études réalisées à ce sujet en 2004 n'ont pas été mises à jour.

- La SAQ n'a pas encore instauré l'ensemble des contrôles lui permettant de s'assurer que la sélection de tous les produits et la négociation du MPCC se déroulent comme il est stipulé dans sa politique et que les ententes commerciales font l'objet d'un suivi adéquat, notamment en ce qui a trait aux engagements promotionnels. Une telle démarche est en cours présentement. La crédibilité de l'organisation repose en grande partie sur les gestes accomplis en la matière.

78. **Nous avons recommandé à la Société**

- **de définir clairement ce qu'elle entend par un produit de spécialité et de préciser les critères permettant de l'intégrer ou non dans son répertoire;**
- **de s'assurer qu'elle utilise toutes les données de gestion requises pour appuyer sa prise de décision quant à son approvisionnement en produits de spécialité;**
- **d'effectuer en temps opportun les analyses prévues dans la Politique d'achat et de mise en marché en matière de gestion par catégorie, d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action pour chaque catégorie de produits ainsi que d'exercer un suivi rigoureux à ce chapitre de façon à rectifier le tir, au besoin;**
- **d'instaurer des contrôles adéquats pour vérifier que les activités de commercialisation sont en tous points conformes à cette politique.**

Produits québécois de fabrication artisanale

79. Dans le cadre de cette vérification, nous nous sommes également intéressés à la situation des produits québécois de fabrication artisanale. Les ventes nettes de cette catégorie ont atteint 6,1 millions de dollars pour l'exercice 2003-2004 et elles ont généré une marge brute de 1,4 million de dollars, soit 22,52 p. cent. Lors de son dernier Discours sur le budget, le ministre des Finances déclarait que, « devant l'essor que connaît la vente des boissons alcooliques des producteurs artisans québécois de vins et d'autres alcools artisanaux, un effort particulier sera fait pour mettre davantage en valeur cette catégorie de produits dans le réseau des succursales et des agences de la SAQ ».

80. La Société a été sensible à cet appel. Afin de donner plus de visibilité aux vins du Québec, elle est à aménager dans toutes ses succursales une section entièrement réservée à ces produits, qui étaient jusqu'à maintenant regroupés avec d'autres sous le panonceau « Terroirs d'ici ». Plusieurs mesures, dont quelques-unes sont présentées ci-après, visent également à soutenir l'industrie locale.

81. Ainsi, selon la SAQ, 2,3 p. cent de l'espace de rayonnage est attribué aux produits du terroir, bien qu'ils ne génèrent que 0,3 p. cent des ventes en succursale. Cette pratique est en effet exceptionnelle, la PAMM spécifiant que le linéaire de présentation doit être proportionnel au chiffre de ventes de la marchandise.

82. De plus, près de 70 p. cent des produits commercialisés par les artisans sont des cidres, des hydromels et des boissons à base de petits fruits. La majoration fixée par la SAQ à leur égard est de 10 dollars par caisse, plus 25 p. cent de la différence entre les premiers 20 dollars du prix de base et le montant de celui-ci (défini par la SAQ comme étant le prix départ chais demandé par le fournisseur, auquel s'ajoutent les frais de transport maritime et routier, les droits d'accise, certains autres droits ainsi que des frais de service). Or, cette majoration est nettement moindre que celle appliquée aux vins ou aux spiritueux (la section sur l'établissement du prix de détail fournit plus d'explications à ce propos et montre que le taux de majoration relatif à ces produits est dégressif et qu'il varie de 125 à 65 p. cent environ).

83. Enfin, des rabais et escomptes sont consentis aux fabricants de produits artisanaux qui prennent part aux activités promotionnelles réalisées par la SAQ. Cette dernière a accordé quelque 437 000 dollars en 2003-2004 – somme représentant 7,2 p. cent des ventes nettes – pour les encourager dans cette voie.

84. De toute évidence, la commercialisation des produits locaux a un rendement inférieur à celui des autres catégories. Un tel constat n'a rien de surprenant lorsqu'on sait que le but premier de cette activité est d'aider les artisans québécois. Dans ce contexte, la Société suit de près l'évolution des ventes et mesure les gains enregistrés en matière de visibilité pour apprécier l'efficacité de ses stratégies relativement à ce créneau.

85. Néanmoins, les mesures décrites précédemment ne s'inscrivent pas dans une politique où seraient clairement énoncés les objectifs et les cibles, ce qui permettrait de faire le lien avec les autres mesures gouvernementales à l'égard de cette activité économique. Dans les circonstances actuelles, il est difficile de se prononcer sur la pertinence des moyens pris pour favoriser l'essor de cette production et, à plus forte raison, d'évaluer dans quelle mesure les résultats sont satisfaisants.

86. Nous avons recommandé à la Société de déterminer, dans une politique, les objectifs et les résultats escomptés en ce qui a trait à ses activités portant sur la commercialisation des boissons alcooliques produites par les artisans québécois.

Prix de détail

87. Pour déterminer ses prix de détail, la SAQ a instauré une structure de majoration, conformément aux règles édictées en la matière dans les multiples ententes de commerce international. Il s'ensuit qu'à chaque type de produits (spiritueux, vins, bières, cidres, etc.) correspond une structure de majoration préétablie et connue de tous. Le tableau 6 présente la méthode servant à calculer le prix de détail.

TABLEAU 6

CALCUL DU PRIX DE DÉTAIL

Prix départ chais par caisse
Plus :
Frais de transport
Droits d'accise
Autres droits (Éduc'alcool et environnement)
Frais de service
Prix de base par caisse
Plus :
Majoration
Prix de vente net par caisse
Plus :
Taxe spécifique
Taxe sur les produits et services (TPS)
Taxe de vente du Québec (TVQ)
Prix de détail par caisse

88. Les résultats d'une étude menée par la Canadian Association of Liquor Juridictions (CALJ) en avril 2006 indiquent que la Société, si on la compare avec ses homologues des autres provinces et territoires canadiens, affiche les plus bas prix de détail pour ce qui est des spiritueux : l'écart est d'environ 4 p. cent par rapport à l'Ontario. Cependant, en ce qui a trait aux vins, les prix de détail fixés par la SAQ sont les plus élevés ; la LCBO vend en effet ce type de produits 13 p. cent moins cher. La question du prix de détail élevé des vins commercialisés au Québec a été maintes fois soulevée tant par la presse que par les citoyens.

89. Trois facteurs principaux expliquent les différences observées entre la SAQ et la LCBO quant aux prix de détail des vins : d'abord, le prix départ chais n'est pas le même ; ensuite, la structure de majoration varie et elle s'applique sur un prix de base qui n'est pas établi pareillement ; enfin, les droits et les taxes ne sont pas identiques.

Prix départ chais

90. La SAQ croit qu'elle peut faire mieux au regard des prix départ chais : dans la version d'avril 2006 de son plan stratégique, elle estime pouvoir réduire de 8 millions de dollars le coût des marchandises qu'elle acquiert en obtenant de meilleurs prix départ chais pour ses produits, ce qui se traduirait par une baisse proportionnelle des prix de détail. Afin d'obtenir des résultats tangibles, la direction réitère sa volonté de négocier ferme avec ses fournisseurs et d'obtenir le MPCC pour un plus grand nombre de produits, comme il est énoncé dans la PAMM adoptée en octobre 2005. Du reste, la SAQ n'est pas seule à baser son approche sur le MPCC. On retrouve ce même concept dans la politique de commercialisation de la LCBO.

91. La négociation des prix départ chais avec les fournisseurs est un processus récemment enclenché, qui n'est pas encore rodé. Entre autres, il reste à le mettre au point de manière formelle. Par exemple, il reste à compléter et à formaliser des directives pour baliser les façons de faire ; de plus, aucune séance de formation n'est offerte au personnel appelé à négocier avec les fournisseurs et, sans reddition de comptes, il est difficile d'évaluer les résultats de l'exercice. Comme nous le verrons plus loin, la première tentative réelle de négociation, qui a été faite en décembre 2005, s'est avérée un échec.

92. **Nous avons recommandé à la Société de prendre des moyens pour bien encadrer ses activités quant à la négociation du prix départ chais des produits qu'elle commercialise, de s'assurer qu'elles sont entièrement conformes à la Politique d'achat et de mise en marché et d'exercer une reddition de comptes appropriée en la matière à l'intention du conseil d'administration.**

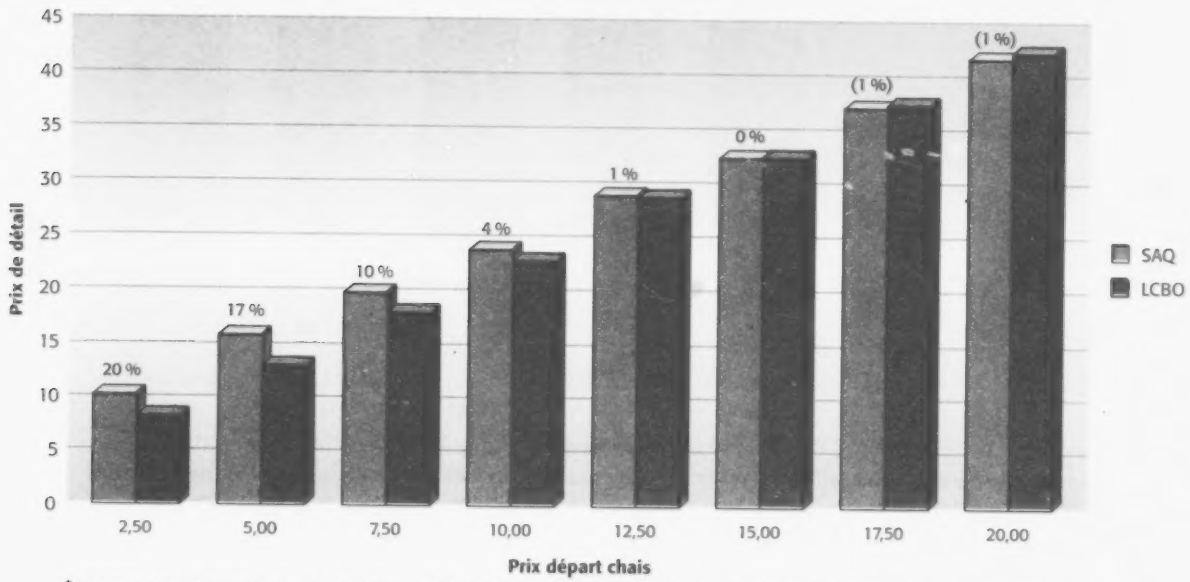
Établissement du prix de détail

93. D'une organisation à l'autre, la façon d'établir le prix de détail se distingue surtout par la structure de majoration. La SAQ applique au prix de base une majoration fixe, à laquelle s'additionnent des montants calculés par tranches ad valorem pour chaque type de produits. La LCBO, pour sa part, utilise principalement quatre taux (vins locaux, vins importés, spiritueux de fabrication locale et spiritueux importés). L'annexe 5 détaille ces deux structures de majoration.

94. Comme le démontrent les graphiques 1 et 2, le recours à des structures de majoration différentes a un effet variable selon la marchandise visée, à supposer que le prix départ chais soit similaire. Ainsi, l'écart est très marqué en ce qui concerne les vins d'entrée et de milieu de gamme, alors que les vins de haut de gamme et les spiritueux ont un prix de détail relativement comparable (il est parfois légèrement inférieur au Québec).

GRAPHIQUE 1

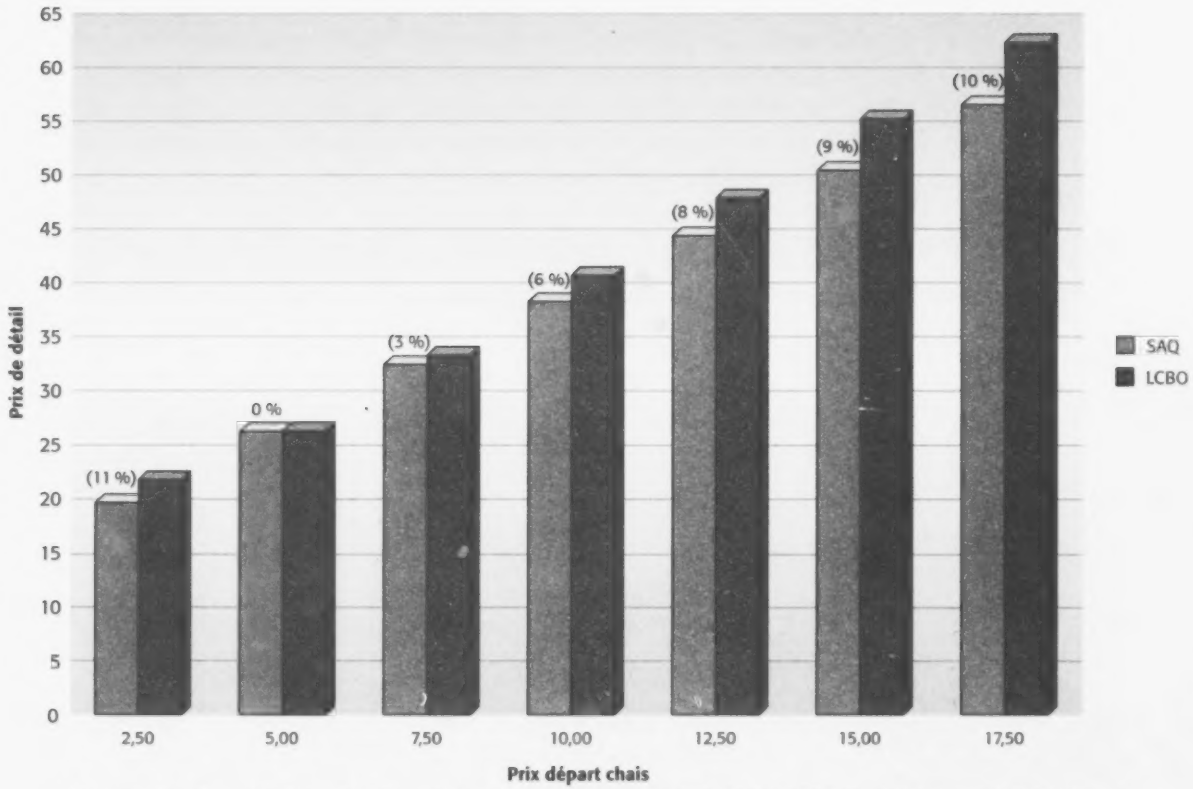
ÉCARTS* RELATIFS AUX PRIX DE DÉTAIL DES VINS IMPORTÉS (en dollars)



* Le pourcentage figurant au-dessus des colonnes indique dans quelle mesure les prix de détail de la SAQ s'écartent de ceux de la LCBO selon la valeur des produits.

GRAPHIQUE 2

ÉCARTS* RELATIFS AUX PRIX DE DÉTAIL DES SPIRITUEUX IMPORTÉS (en dollars)



* Le pourcentage figurant au-dessus des colonnes indique dans quelle mesure les prix de détail de la SAQ s'écartent de ceux de la LCBO selon la valeur des produits.

95. Il est à noter que la majoration appliquée par la SAQ fait notamment appel à un taux dégressif : le prix de base est segmenté et le taux diminue à mesure que la valeur du segment s'élève. Le taux effectif de majoration est donc la somme de ces calculs partiels et du montant fixe ajouté au départ. Or, cette façon de faire va à l'encontre des pratiques courantes en la matière. D'ordinaire, les commerçants font en sorte que les stocks dont le taux de rotation est faible, qui sont généralement les plus chers (c'est le cas, entre autres, des produits de haut de gamme vendus par la Société), dégagent davantage de profits, et ce, aussi bien en dollars qu'en pourcentage. De plus, la SAQ s'est dotée, comme ses homologues des autres provinces, d'une structure donnant lieu à une majoration beaucoup plus élevée que celle appliquée par les détaillants du secteur privé.

96. La stratégie adoptée par la Société pour déterminer le prix de détail a suscité des interrogations à maintes reprises. Il convient de mettre le tout en perspective. De fait, l'entreprise a choisi de majorer davantage le prix de base des produits les plus vendus, soit les vins d'entrée et de milieu de gamme. En d'autres mots, la SAQ vend beaucoup de ces vins, auxquels elle applique un pourcentage de majoration plus élevé que celui de la LCBO. La Société tient compte à la fois des caractéristiques de son marché et des objectifs exprimés par son actionnaire en matière de dividende. Cette approche, qui existe depuis bon nombre d'années, est clairement régressive, si les consommateurs qui achètent les produits dont le prix de base fait l'objet d'un taux de majoration supérieur sont ceux qui touchent des revenus moindres.

97. Par ailleurs, le contrôle des prix de détail des vins et des spiritueux est une mesure retenue par plusieurs pays pour diminuer la consommation d'alcool et, par ricochet, les problèmes qui y sont associés. La perspective de prévenir la consommation abusive vient alors s'ajouter à l'objectif de rentabilité pour l'État. Dans ce contexte, nous concluons qu'il est nécessaire que la structure de majoration soit établie en relation étroite avec l'actionnaire.

98. La SAQ a discuté à plusieurs reprises de la structure de majoration avec son actionnaire. De plus, elle a fait ressortir clairement sa position à cet égard dans son plan stratégique. Nous sommes d'avis que ces deux pratiques méritent d'être poursuivies chaque fois que des modifications concernant la structure de majoration sont envisagées.

99. Il doit, cependant, en être de même pour toute pratique qui peut avoir un effet sur l'établissement du prix de détail. Prenons à titre d'exemple un cas survenu en mai 2005. Il se réfère à l'une des ententes de gré à gré par laquelle la SAQ s'engage à acheter un produit à condition d'obtenir un rabais volume de 2,5 p. cent sur le prix départ chais. Toutefois, lors du calcul du prix de détail, elle ne prend pas en considération ce rabais. Outre le fait que la SAQ encaisse la somme liée au rabais volume, elle applique la majoration à un prix de base qui n'a pas été réduit. Si l'on avait révisé ce prix, le consommateur aurait profité d'une baisse de prix de détail d'environ 2 p. cent. L'annexe 6 fournit deux exemples montrant la différence obtenue dans le calcul du prix de détail d'un produit selon que l'on tienne compte ou non du rabais volume.

100. Lors des événements de décembre 2005, qui sont décrits ultérieurement, la SAQ a aussi expérimenté la négociation de compensations directes accordées par les fournisseurs (rabais volume) lorsque ces derniers n'acceptaient pas de vendre leurs produits aux MPCC. Elle n'a pas pour autant manifesté l'intention de revoir à la baisse le prix de base visé par la majoration.

101. De telles pratiques modifient les règles habituelles et acceptées, ce qui aurait nécessité d'en informer suffisamment l'actionnaire avant d'agir.

102. **Nous avons recommandé à la Société d'informer de manière systématique son actionnaire de toute modification relative à sa structure de majoration et de toute autre pratique pouvant influer sur l'établissement du prix de détail.**

Agents

103. L'agent est un représentant agissant, en qualité de mandataire, au nom et pour le compte d'un fournisseur de boissons alcooliques (vins, spiritueux ou bières). Comme nous l'avons mentionné précédemment, son rôle a passablement évolué au fil des ans.

104. En recourant aux services d'un agent, le fournisseur entend lui confier – en tout ou en partie – la gestion de tâches administratives ou d'activités ayant trait à la promotion. Comme la SAQ a l'exclusivité de la première distribution, les fournisseurs se livrent une vive concurrence afin de lui vendre leurs produits respectifs et de convaincre les consommateurs de la valeur de ceux-ci.

105. La nature des liens contractuels entre les deux parties varie : la relation d'affaires repose avant tout sur la collaboration et la confiance. Pour ce qui est des agents que nous avons interrogés, près de 60 p. cent d'entre eux avaient conclu une entente verbale avec les fournisseurs, les autres ayant signé une entente écrite. Plusieurs fournisseurs reconnaissent l'intérêt d'être représentés par un agent en raison de la spécificité du marché québécois et, pour certains, de son éloignement. Souvent, ils s'en remettent à ses conseils et recommandations en matière de stratégie de vente et de promotion et le chargent de remplir les formalités administratives. La rémunération des agents représente d'habitude de 5 à 15 p. cent du prix départ chais en fonction des tâches qu'ils assument.

106. Ainsi, la plupart des fournisseurs se sont adjoint un agent pour les aider à enregistrer les résultats escomptés. Les transactions concernées représentent 90 p. cent des produits commercialisés par la SAQ et 98 p. cent de ses ventes totales. Ajoutons que le métier de représentant commercial est largement répandu dans divers domaines, qu'on soit ou non en situation de monopole. Le rôle joué par l'agent est assez flexible, celui-ci devant s'adapter au contexte.

107. Pour obtenir le statut d'agent auprès de la SAQ, il suffit de représenter au moins un produit et d'être reconnu comme tel par le fournisseur, qui confirme le tout par écrit. Alors que la SAQ n'incite ni n'oblige aucun fournisseur à retenir les services d'un agent, il est obligatoire de passer par ce type de mandataire pour vendre ses produits à la LCBO. De plus, seuls les titulaires d'un permis délivré par l'Alcohol and Gaming Commission of Ontario ont accès à ce marché.

108. À notre avis, puisque la SAQ accorde aux fournisseurs le droit de mandater un tiers pour mener à bien certaines activités, il lui faut respecter cette relation d'affaires.

109. La PAMM est un moyen dont dispose la Société pour exprimer sa vision et faire connaître ses attentes. Dans la dernière version de ce document, la SAQ affirme sa volonté de « transiger » directement avec ses fournisseurs, tout en mentionnant que ces derniers peuvent faire appel aux services d'un tiers pour effectuer des activités promotionnelles, s'ils le jugent à propos. Nous estimons que la politique devrait être plus précise pour mieux refléter la réalité; en effet, le mandat de l'agent ne se limite pas toujours au volet promotionnel.

110. Il convient toutefois de noter que, depuis juin 2006, le fournisseur est autorisé à rédiger une procuration (révocable) permettant d'accomplir des gestes particuliers, comme présenter une proposition, participer à un programme de promotion ou établir les clauses financières d'un contrat, incluant la négociation des prix départ chais. En documentant de la sorte la portée élargie du mandat confié à l'agent, la SAQ détient un nouvel outil favorisant une meilleure communication au sein du trio.

111. **Nous avons recommandé à la Société de préciser sa Politique d'achat et de mise en marché pour tenir compte du mandat confié par ses fournisseurs à leur agent respectif, le cas échéant, ainsi que de documenter ce lien d'affaires de manière à favoriser la communication entre les parties prenantes et le maintien de saines relations commerciales.**

PARTIE II – TAUX DE CHANGE ET « OPÉRATION DE DÉCEMBRE 2005 »

Taux de change

112. En 2005-2006, les produits achetés en devises ont représenté près de 16 p. cent des achats de la SAQ. Plus spécifiquement, les produits achetés en euros représentent environ 15 p. cent. La SAQ utilise des taux de change standards pour établir le prix de détail des produits achetés en devises. Avant février 2006, aucune directive n'encadrait officiellement la façon de déterminer ces taux de change. Dans les faits, avant juin 2005, les taux étaient revus régulièrement. Par exemple, entre février 2002 et juin 2005, les taux étaient revus, généralement toutes les quatre semaines, par la direction des ressources financières en fonction des taux courants enregistrés la semaine précédente et une réduction ou une augmentation du prix de détail des produits en résultait. Un coussin d'environ 3 p. cent était prévu afin de couvrir les pertes liées aux légères fluctuations du marché des changes, le cas échéant.

113. Au printemps 2005, une dévaluation importante et inhabituelle de l'euro par rapport à la monnaie canadienne survient à la suite du référendum sur la Constitution européenne. La SAQ se propose de tirer avantage de la situation en reportant à l'automne la révision du taux de change standard de la devise

européenne, ce qui aura pour effet de ne pas réduire le prix de détail des produits à court terme. Les gains potentiels sont alors estimés à 8 millions de dollars par la SAQ.

114. Cette décision est entérinée par le comité de vérification de même que par le CA.

115. À notre avis, en agissant ainsi, la Société a modifié ses pratiques. D'habitude, le consommateur est rapidement touché par les fluctuations du marché des changes, qui influent sur le prix des produits. Cette décision a consisté à tirer avantage de la dévaluation de l'euro plutôt que de faire profiter les consommateurs des avantages de cette dévaluation importante et inhabituelle. En justifiant cette décision, la SAQ évoque notamment les délais relatifs à la rotation des stocks et la volonté de stabiliser l'impact de la variation du taux de change de l'euro pour appuyer la stratégie retenue.

Opération de décembre 2005

116. À l'automne 2005, la SAQ annonce que le taux de change standard de la devise européenne sera révisé à la fin de janvier 2006. Toutefois, le VP de la direction financière précise auprès des médias que le consommateur pourrait ne pas bénéficier de cet ajustement si les fournisseurs augmentaient les prix départ chais de leurs produits de manière significative, comme ils l'ont fait dans le passé.

117. En décembre 2005, la SAQ décide donc de négocier directement avec les fournisseurs, comme il est prévu dans sa PAMM. Cette démarche est une première puisqu'elle n'a jamais accompli une telle négociation antérieurement.

118. La SAQ avait déjà cerné plusieurs risques directement ou indirectement reliés à la négociation des prix avec les fournisseurs. Nous jugeons utile de mentionner notamment ceux-ci :

- une réaction négative des fournisseurs, qui ont toujours contrôlé le prix de détail de leurs produits ;
- des remises en question sur le choix d'affecter les sommes recouvrées, dans le cadre de la négociation du MPCC, à d'autres fins que la diminution des prix de détail.

119. Nous sommes d'avis que les risques identifiés témoignaient de l'importance de conduire cette négociation avec la plus grande rigueur.

120. Nos travaux avaient pour objet d'évaluer si l'opération de décembre 2005 – appellation courante pour désigner les actes accomplis à l'époque à cet égard – a été menée selon les principes de saine gestion. À la lumière de l'ensemble de nos constats, nous concluons que la planification, l'exécution et le suivi de l'opération n'ont pas été adéquats. En cours de route, plusieurs des risques qui avaient été recensés par la SAQ se sont matérialisés.

Planification

121. Le 10 décembre 2005, le VP à la commercialisation envoie un courriel à des membres de la haute direction, dont le PDG, en vue de baliser l'opération de négociation directe avec les fournisseurs (ce courriel est présenté à l'annexe 7). Aucune réunion officielle du comité de direction ou du comité exécutif n'a été tenue à cet égard; la cohérence entre les gestes envisagés et le plan stratégique n'est pas non plus validée. De plus, bien que la SAQ soit consciente du risque commercial lié à la négociation des prix, elle se lance dans l'action après quelques discussions informelles.

122. Le courriel nous apprend que l'on veut, entre autres, dissuader les fournisseurs d'augmenter les prix départ chais lorsque le taux de change standard sera révisé à la baisse. En cas d'échec, la Société se propose de négocier avec les intéressés pour obtenir des prix plus avantageux, des compensations (mécanismes de partage) ou les deux; elle entend se référer au MPCC comme base de discussion. Au bout du compte, l'objectif est que les parties prenantes, soit le consommateur, la SAQ et le fournisseur, puissent respectivement tirer avantage de la révision du taux de change standard.

123. À notre avis, ce courriel montre que la Société expérimentera quelques concepts figurant dans la dernière PAMM, adoptée depuis le 27 octobre 2005. Or, elle n'était pas encore prête à mener à bien trois d'entre eux, pour les raisons suivantes:

- **«Transiger» directement avec les fournisseurs:** Avant d'amorcer tout dialogue, la SAQ doit tenir compte de la relation contractuelle qui peut exister entre le fournisseur et l'agent de celui-ci. Il faut qu'elle s'assure de bien la connaître, ce qu'elle n'a pas fait.
- **Négocier:** La SAQ savait que ses employés avaient besoin de formation en matière de négociation pour réaliser avec succès un des projets annoncés dans son plan stratégique. Or, lorsque l'opération de décembre 2005 s'est mise en branle, le personnel n'avait reçu aucune formation à ce chapitre.
- **Obtenir le MPCC:** Les gestionnaires de la Société, entre autres ceux à qui était adressé le courriel du 10 décembre, n'ont pas tous la même compréhension du but poursuivi. Pour certains, il s'agit d'une obligation conduisant forcément à la réduction du prix de détail. D'autres y voient plutôt un élément de négociation, un indicateur justifiant la demande d'une compensation dans les cas où le fournisseur refuse d'accorder le MPCC. Ce concept n'a pas été communiqué clairement aux employés.

124. Par ailleurs, l'opération présente des similitudes avec le projet CMV, qui est l'un des six projets prioritaires du plan stratégique. Dans son courriel, le VP à la commercialisation souligne notamment la possibilité, si le coût d'acquisition s'avère supérieur au MPCC, de conclure un marché gagnant-gagnant (partage de

l'écart entre le prix départ chais versus le MPCC entre le consommateur, la SAQ et le fournisseur). Au terme de nos discussions avec le PDG, le VP à la commercialisation et le VP aux achats et à la mise en marché, nous avons constaté que tous comprenaient que la notion de partage impliquait l'obtention possible de rabais volume. Cependant, nous constatons une divergence : certains membres de l'équipe opérationnelle ont tenté d'obtenir un rabais volume auprès de tous les fournisseurs, alors que le PDG s'attendait à ce qu'il soit mis de l'avant seulement auprès de ceux qui n'accordaient pas le MPCC. De plus, le VP et chef de la direction financière nous a confirmé savoir que le concept de rabais volume pourrait être appliqué lors de l'opération, des scénarios ayant même été conçus par son équipe à cet effet.

125. Pourtant, au moment où s'organise l'opération de décembre 2005, le projet CMV est encore à l'étape de la planification. Le 7 du même mois, le VP aux achats et à la mise en marché et le VP à la commercialisation proposent une stratégie d'implantation concernant ce projet au PDG. Ce dernier refuse de se prononcer sur cette stratégie, jugeant que trop de questions sont toujours sans réponse et que les assises ne sont pas assez précises pour soutenir la prise de décision.

126. De plus, le CA n'a pas donné son accord définitif à l'égard du projet CMV, qui inclut, entre autres, le rabais volume du MPCC, attendant notamment une confirmation de la légalité des différentes modalités du projet. Son opinion est que les nouvelles pratiques pourront être instaurées de façon progressive, jusqu'en juillet 2006, compte tenu des préavis à envoyer aux fournisseurs et aux agents ainsi que des communications à effectuer pour bien les renseigner.

127. Contrairement au projet CMV, l'opération de décembre 2005 n'est pas planifiée avec rigueur, malgré des similitudes qui existent entre les deux. En effet, le projet CMV qui figure dans le plan stratégique, est supervisé par une firme-conseil, encadré par une structure de gestion de projet appropriée et suivi de près par le CA.

128. Le 11 décembre 2005, le VP aux achats et à la mise en marché fait parvenir un courriel à quelques membres de la haute direction, dont le PDG (ce courriel est présenté à l'annexe 8). Il veut faire une mise en garde concernant le processus de négociation de l'opération de décembre. Il souligne notamment que la résistance sera grande et que l'équipe du VP aux affaires publiques et aux communications – qui est aussi adjoint au PDG – devra être prête à répondre aux questions des médias : ceux-ci chercheront certainement à savoir les bénéfices que les consommateurs, la SAQ et les fournisseurs tireront respectivement de l'opération. Du même coup, il les informe que l'élaboration du plan de communication nécessaire au projet CMV devra être devancée. À cet égard, aucun geste concret n'est accompli.

129. Le 14 décembre, le VP aux achats et à la mise en marché et le VP à la commercialisation présentent la stratégie de négociation exposée dans le courriel du 10 décembre aux directeurs. Certains formulent à leur tour des avertissements quant aux enjeux liés à l'engagement de pourparlers directs avec les fournisseurs. En dépit de leurs réserves, l'opération se poursuit. À ce propos, le PDG et le VP à la commercialisation nous ont mentionné qu'on considérait comme normal le fait que les directeurs aient manifesté une certaine résistance à négocier directement avec les fournisseurs puisque c'était un changement radical de leurs habitudes. Ainsi, la relation avec le fournisseur serait passablement transformée. Auparavant, ils jouaient un rôle passif dans la négociation des prix; dorénavant, ils seraient appelés à jouer un rôle beaucoup plus actif.

130. Bref, cette opération sans précédent est coordonnée à la hâte, sans grande consultation auprès des intéressés. Ceux qui ont reçu le courriel du 10 décembre ne prennent pas en considération la cohérence des actions envisagées par rapport au plan stratégique et ils ne s'attardent guère aux risques liés à la nouvelle approche en matière de négociation. Enfin, ils n'évaluent pas la capacité de la SAQ à gérer le tout, alors qu'elle n'a pas achevé la planification du projet CMV, qui pose des défis comparables.

Exécution

131. Le 15 décembre 2005, on commence à rédiger l'argumentaire qui servira de guide lors des pourparlers avec les fournisseurs, comme le demande le VP aux achats et à la mise en marché. Cette activité est confiée à une équipe de neuf personnes, regroupant les directeurs aux achats, leurs adjoints et des techniciens.

132. Quatre jours plus tard, soit le 19, le VP à la commercialisation reçoit par courrier électronique, en copie conforme, le texte définitif de l'argumentaire; il envoie presque immédiatement un courriel pour signifier son approbation. Il déclarera par la suite avoir parcouru le document, sans être entré dans le détail. Vu l'importance de cet outil de travail dans le processus de négociation, nous estimons qu'il a fait preuve de négligence.

133. Quelques heures plus tard, on donne les premiers coups de téléphone aux fournisseurs. La plupart des appels s'échelonneront du 20 au 23. Le lecteur trouvera à l'annexe 9 un bilan de l'opération de décembre 2005.

134. La lecture de l'argumentaire montre que les lignes directrices énoncées par le VP à la commercialisation dans le courriel du 10 décembre ont été modifiées. Dans le courriel, l'objectif était de négocier à la baisse les demandes de modification de prix du fournisseur en cherchant à obtenir le MPCC ou, à tout le moins, de conclure un marché gagnant-gagnant, équitable pour tous (consommateur, SAQ et fournisseur). Les choses sont présentées sous un autre angle dans l'argumentaire. En effet, à notre avis, il incite le fournisseur à hausser le prix départ

chais pour permettre à la Société d'obtenir un rabais volume pour augmenter ses bénéfices en présentant au fournisseur divers scénarios de hausses de prix comme s'il s'agissait des décisions réelles de ses concurrents.

135. Les exemples suivants sont révélateurs. Ainsi, il est dit dans l'argumentaire que l'option retenue par la majorité des fournisseurs contactés – vérification faite, on a communiqué avec deux fournisseurs seulement – est de procéder à une augmentation de prix limitée, de sorte que la diminution du taux de change standard profitera aux trois parties prenantes. Les auteurs de l'argumentaire insistent aussi sur le fait que, puisque le consommateur s'attend à une baisse de prix, la SAQ a déjà reçu et accepté des propositions donnant lieu à un compromis, du type de celle-ci : une augmentation de 7 à 8 p. cent du prix départ chais du fournisseur, incluant 2,5 p. cent de ristourne accordée à la SAQ afin de combler sa baisse de profitabilité, combinée à une diminution du prix de détail pour le consommateur, compte tenu de la baisse du taux de change standard. Encore ici, cet argument est exagéré.

136. Rappelons que l'opération de décembre a été déclenchée par des membres de la haute direction pour contrer une hausse potentielle des prix départ chais exigés par les fournisseurs et ainsi assurer aux consommateurs québécois une baisse maximale des prix de détail. Or, tout indique que l'on a dévié de l'objectif. De fil en aiguille, les actions ont convergé vers l'objectif, discutable du point de vue éthique, d'amener les fournisseurs payés en euros à augmenter le prix départ chais de leurs produits.

Suivi et communication d'information

137. Le 15 décembre 2005, le CA se réunit. Le PDG parle de la révision du taux de change pour établir le prix de détail des produits achetés en devises, qui est à l'origine de l'opération. Il présente aussi l'état d'avancement du projet CMV qui, comme nous l'avons signalé, offre des similitudes avec celle-ci. En ce qui concerne la stratégie de négociation de décembre 2005 qui est en élaboration, il n'informe pas les membres du CA.

138. Durant la période consacrée aux pourparlers téléphoniques avec les fournisseurs, le PDG s'implique peu dans le déroulement des événements. À l'instar de sa déclaration en commission parlementaire, il nous a affirmé qu'on ne l'avait pas mis au courant de la stratégie réorientée visant à inciter des fournisseurs payés en euros à augmenter le prix départ chais de leurs produits. Nos travaux ont montré que le PDG n'était pas au courant de cette stratégie et qu'il n'avait pas demandé aux négociateurs d'influencer les fournisseurs. Pour arriver à cette conclusion, nous avons d'abord tenu compte des travaux effectués par la firme mandatée par le comité de vérification à cet égard. Également, nous avons conduit des entrevues supplémentaires et exigé des déclarations écrites de certains des intervenants, nous avons rencontré des fournisseurs ayant été interpellés dans cette opération.

139. Le VP à la commercialisation, le VP aux achats et à la mise en marché ainsi que les personnes ayant effectué les appels téléphoniques nous ont exprimé tour à tour leur point de vue sur les arguments formant la stratégie de négociation, notamment l'incitation à hausser le prix départ chais. Tous ont fait valoir que les négociations ultérieures reflétaient bien le courriel du 10 décembre ou encore les instructions verbales y afférentes alors que, dans les faits, il y avait une grande divergence entre les premières indications contenues au courriel du 10 décembre et la réalité. Devant l'importance de cette opération, il est anormal qu'une telle méprise ait eu lieu.

140. Le 22 décembre 2005, le président de l'Association québécoise des agences de vins, bières et spiritueux (AQAVBS) adresse une lettre au PDG dans laquelle il précise ceci : « Le CA de l'AQAVBS a été informé que la SAQ a effectué des démarches auprès des fournisseurs enjoignant ces derniers de hausser leur prix départ chais. Dans nombre de cas, la SAQ aurait de son propre chef sollicité un rabais de 2,5 p. cent (ristourne) à son bénéfice en contrepartie de la hausse des prix. »

141. À compter de cette date jusqu'au 17 janvier suivant, soit pendant près de quatre semaines, plusieurs articles sont publiés dans la presse. La SAQ fait face à une tempête médiatique majeure. La crédibilité de certains membres de la haute direction est mise en doute, si bien que la réputation de la SAQ est ébranlée. En guise de réponse, elle diffuse deux communiqués et accorde plusieurs entrevues, en déléguant à son VP aux achats et à la mise en marché et à son VP à la commercialisation la tâche délicate d'expliquer et de justifier sa démarche. Elle nie toujours avoir incité ses fournisseurs à hausser le prix départ chais de leurs produits en échange d'un rabais volume. Nous considérons qu'il est étonnant que ces deux VP aient été mandatés par le PDG pour parler au nom de la SAQ dans ces circonstances. De plus, les deux VP auraient dû faire un travail suffisant pour valider la situation réelle avant d'en parler sur la place publique.

142. Rassuré à quelques reprises par ces deux VP qui lui confirmaient que la SAQ n'incitait pas des fournisseurs à hausser le prix départ chais de leurs produits, le PDG estime que la forte réaction des agents qui alimentent les médias est normale dans les circonstances : négocier les prix directement avec les fournisseurs constitue pour ainsi dire une première. Il ne s'inquiète donc pas outre mesure et ne rencontre pas l'équipe de négociateurs de la SAQ en charge de contacter les fournisseurs. De plus, ces derniers ne sont jamais consultés.

143. Nous sommes d'avis que le PDG n'a pas pleinement assumé son rôle, car il aurait dû veiller de plus près à la planification ainsi qu'au suivi de l'opération. Le caractère inédit des activités à réaliser tout autant que l'ampleur des risques y afférents nécessitaient que la haute direction redouble de vigilance.

144. Le PDG n'a pas corroboré les renseignements ayant trait à l'opération avant qu'ils ne soient rendus publics. Aussi, la réalité de l'opération ne lui a pas été communiquée en temps opportun. Il en est de même pour le CA. Les démarches nécessaires pour bien suivre cette opération historique pour la SAQ et pour assurer des communications publiques exactes n'ont pas été entreprises par le PDG, le VP à la commercialisation, le VP aux achats et à la mise en marché ni par les responsables des communications. Il est d'ailleurs surprenant de constater qu'il n'y a pas eu de rencontre du CA à cet égard avant le 16 janvier 2006.

Répercussion

145. Le 17 janvier 2006, soit environ un mois après le début du tumulte, le VP à la commercialisation retrouve le courriel du 19 décembre lui présentant la stratégie de l'opération, qu'il a approuvée sans délai. Le jour même, il l'achemine au PDG. Ce dernier affirme s'être rendu compte à ce moment du décalage entre le contenu du courriel du 10 décembre et l'argumentaire. Toujours dans la même journée, le comité de vérification est mis au courant de la situation; il demande aussitôt à la vérificatrice interne de mener une enquête. Nous sommes d'avis que le comité de vérification a réagi correctement à cette information.

146. Le 20 janvier, le comité de vérification confie à une firme spécialisée en juricomptabilité le mandat de compléménter les travaux effectués à l'interne. Le 2 février 2006, la SAQ rend public le rapport d'étape produit par les experts de cette firme.

147. Le dépôt du rapport entraîne diverses mesures. D'abord, la Société annonce des changements à son équipe de gestion par suite, notamment, du départ du VP aux achats et à la mise en marché (retraite) ainsi que du VP à la commercialisation (démission).

148. Ensuite, elle annule toutes les ententes intervenues dans le cadre de l'opération, prévoyant le versement d'un rabais volume et portant sur 40 des 603 produits payés en euros; pour quelques-unes des ententes pour lesquelles une commande est déjà en cours, elle supporte tous les débours, soit quelque 50 000 dollars, afin de ne pas pénaliser le consommateur, qui n'aura finalement subi aucun préjudice. En outre, la SAQ affirme que, désormais, les prix de détail des produits achetés en devises refléteront plus rapidement les variations des taux de change. Ainsi, le taux de change standard d'une devise sera corrigé dès que celle-ci aura fluctué de 3 p. cent ou plus, à la hausse comme à la baisse. Cette décision a pour effet de revenir à sa pratique antérieure de transférer aux consommateurs les impacts à la hausse comme à la baisse des variations de taux de change. Nous sommes d'avis que la Société a accompli les gestes appropriés.

149. À la suite de ces événements, la SAQ a décidé de réduire ses prévisions de bénéfice net annuel concernant le projet CMV de près de 20 millions de dollars.

150. Nous avons recommandé à la Société

- d'élaborer et de mettre en œuvre une procédure permettant d'encadrer la négociation des prix départ chais des produits avec les fournisseurs;
- de prendre en considération, au moment de concevoir sa procédure, l'ensemble des risques connus ainsi que les actions figurant dans son plan stratégique;
- de s'assurer que la procédure répond à des objectifs clairement définis, que les activités concernées sont supervisées en continu et que celles-ci font l'objet, au moment opportun, d'une reddition de comptes exhaustive;
- de prendre des mesures pour que son conseil d'administration soit bien informé, en temps utile, de toute situation importante ou comportant des risques particuliers;
- de corroborer et de documenter de manière systématique toute information importante avant de la rendre publique.

PARTIE III – AVANTAGES, REMBOURSEMENTS ET RÉMUNÉRATION

Avantages consentis aux administrateurs et remboursement de leurs dépenses

151. La *Loi sur la Société des alcools du Québec* prévoit que les affaires de la Société sont administrées par un CA dont les membres sont nommés par le gouvernement. L'article 8 de cette même loi précise ceci: « Les membres du conseil d'administration, autres que le PDG, ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement. Ils ont cependant droit au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement. »

152. En 1986, le gouvernement avait mis fin à l'emploi de jetons de présence pour rémunérer les administrateurs de la Société tout comme il l'avait fait pour les administrateurs de la plupart des organismes et entreprises du gouvernement. Il n'a rien déterminé à ce chapitre avant juin 2006. Quant au remboursement de dépenses des membres du CA dans l'exercice de leurs fonctions, le gouvernement avait décidé, par l'entremise de leur décret de nomination, que les règles relatives aux frais de déplacement des présidents, des VP et des membres d'organismes gouvernementaux, figurant dans le décret 2500-83 du 30 novembre 1983, leur seraient appliquées.

153. Notre vérification visait à évaluer, en ce qui a trait aux membres du CA, dans quelle mesure les pratiques liées au remboursement de leurs frais de même qu'aux avantages de toutes natures qui leur sont consentis étaient appropriées et conformes à la réglementation. Nos travaux ont porté sur les débours effectués pour les administrateurs au cours des exercices 2001-2002 à 2005-2006, à l'exception de ceux concernant le PDG, également membre du CA, qui sont traités dans une section distincte du rapport.

Avantages consentis aux administrateurs

154. Le 30 juin 1998, le CA a convenu, sans toutefois adopter de résolution en ce sens, que ses membres pouvaient dorénavant se faire rembourser, sur présentation de pièces justificatives, 250 dollars de boissons alcooliques pour chacune de leurs présences à une séance du conseil ou de l'un de ses comités.

155. Depuis 1996, les administrateurs pouvaient aussi bénéficier d'un escompte de 40 p. cent sur le prix des produits acquis en succursale. Cet escompte était applicable, en 2005-2006, sur un montant maximal annuel de 1 750 dollars d'achats (établi en fonction du prix courant). Le tableau 7 présente les montants en cause.

TABLEAU 7

AVANTAGES ACCORDÉS AUX ADMINISTRATEURS[1]

	Remboursement d'achats de boissons alcooliques (présence aux réunions)		Escompte (achats en succursale)[2]		Total global (en dollars)
	Nombre de bénéficiaires[3]	Total (en dollars)	Nombre de bénéficiaires[4]	Total (en dollars)	
2001-2002	6	12 129	n.d.[5]	n.d.[5]	12 129
2002-2003	7	26 556	n.d.[5]	n.d.[5]	26 556
2003-2004	9	29 640	11[5]	5 833[5]	35 473
2004-2005	6	21 655	6	4 064	25 719
2005-2006	9	40 252	9	6 243	46 495

1. Le CA est constitué de huit membres, si l'on exclut le PDG. Le nombre de bénéficiaires peut être différent notamment en raison des arrivées et des départs.
2. Achats totaux admissibles par administrateur (basés sur le prix courant des produits) : 1 500 dollars d'achats en 2001-2002 et en 2002-2003, 1 800 dollars en 2003-2004 et 1 750 dollars en 2004-2005 et en 2005-2006.
3. Depuis 2001-2002, deux administrateurs ayant siégé au CA de la Société n'ont pas bénéficié du remboursement d'achats de boissons alcooliques.
4. Depuis 2003-2004, deux administrateurs ayant siégé au CA de la Société n'ont pas bénéficié de l'escompte.
5. En juin 2003, la Société a changé son système de gestion de l'information. Il nous a donc été impossible de reconstituer les montants antérieurs à cette date.

156. En plus de ces avantages, pour chacune des années comprises dans la période de 2001-2002 à 2005-2006, nous avons constaté que des bouteilles de boissons alcooliques ont été allouées au CA par le moyen de la cave de garde de la Société ou de certaines succursales, et ce, sans qu'on ait à fournir d'explications quant à leur utilisation. D'ailleurs, en 2004-2005 et 2005-2006, nous avons retracé des bouteilles pour un montant de 9 944 dollars pour lequel il nous a été impossible d'établir un lien entre l'octroi et les activités de la Société. Par ailleurs, pour 2001-2002 à 2005-2006, nous avons relevé des cadeaux sous forme de bouteilles (notamment pour la période de Noël ou pour des départs), qui avaient été offerts aux administrateurs. Par exemple, pour 2004-2005 et 2005-2006, nous en avons retracé pour une valeur de 12 800 dollars.

157. Nous sommes d'avis que les montants octroyés aux membres du CA conditionnellement à leur participation aux réunions sont assimilables à des jetons de présence, une pratique qui n'était pas autorisée par le gouvernement. Quant à l'escompte sur le prix des produits achetés en succursale et aux cadeaux, il s'agit d'avantages consentis aux administrateurs qui n'étaient pas prévus par la réglementation. Pour ce qui est des bouteilles allouées au CA sans explication, nous nous serions attendus à ce que les contrôles en place permettent de faire ressortir clairement le lien entre cet octroi et les activités de la Société.

158. Il est à noter que, le 2 mai 2006, le CA a adopté une résolution mettant fin aux pratiques de remboursement et d'escompte relativement à l'achat de boissons alcooliques. Le 28 juin suivant, le gouvernement décidait de rémunérer les administrateurs de la Société ainsi que ceux de cinq autres sociétés d'État.

Remboursement de dépenses

159. Les modalités concernant le remboursement des dépenses faites par les membres du CA dans l'exercice de leurs fonctions sont définies par le gouvernement. Ce dernier spécifie, dans les décrets de nomination des membres, qu'ils peuvent se faire rembourser des frais de voyage et de séjour associés à l'exercice de leurs fonctions, conformément aux règles applicables aux membres d'organismes et arrêtées par le décret numéro 2500-83 du 30 novembre 1983. Ces règles prévoyaient le remboursement des frais réels et raisonnables de séjour et de déplacement sur présentation de pièces justificatives et sur autorisation du dirigeant[3]. De plus, elles fixaient notamment les indemnités de kilométrage liées à l'utilisation de la voiture personnelle et des transports en commun. Le tableau 8 dresse le portrait des frais remboursés aux administrateurs entre 2001-2002 et 2005-2006.

3. Les PDG autorisaient les dépenses des présidents du CA et ces derniers autorisaient celles des autres administrateurs.

TABLEAU 8

PORTRAIT DES DÉPENSES REMBOURSÉES AUX ADMINISTRATEURS (en dollars)

	Frais de séjour et de déplacement (réunions et activités officielles)	Frais de séjour et de déplacement hors Québec (missions commerciales)	Remboursement de frais de repas, de taxi et de stationnement au président du CA*	Autres remboursements de frais au président du CA*	Total
2001-2002	13 988	21 584	6 488	13 725	**55 785**
2002-2003	16 465	38 482	2 914	12 299	**70 160**
2003-2004	13 909	24 680	5 038	1 304	**44 931**
2004-2005	9 899	41 897	12 325	7 250	**71 371**
2005-2006	13 122	22 406	8 465	6 419	**50 412**
Total	**67 383**	**149 049**	**35 230**	**40 997**	**292 659**

* Les débours de 2001-2002 et de 2002-2003 se rapportent à un président du CA tandis que les débours de 2003-2004 à 2005-2006 ont trait à un autre titulaire.

160. Nos commentaires concernant le caractère approprié de chacun de ces types de dépenses ainsi que la conformité de celles-ci à la réglementation sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

Frais de séjour et de déplacement pour les réunions et les activités officielles

161. Dans le cadre de ses fonctions, un administrateur assiste à des réunions du CA ou de l'un de ses comités et participe à certaines activités de la Société. S'il est appelé à se déplacer, il a droit au remboursement des frais afférents. Au cours des exercices 2001-2002 à 2005-2006, les administrateurs de la Société ont reçu 67 383 dollars à ce titre.

162. La prise en charge de telles dépenses est conforme à la réglementation. Bien que les sommes concernées ne soient pas significatives, la Société a toutefois remboursé les dépenses des administrateurs à des conditions qui sont les mêmes que celles qu'elle applique à l'égard des remboursements de frais de ses propres employés, alors qu'elle aurait dû appliquer le décret gouvernemental du 30 novembre 1983. Ainsi, l'indemnité versée à une personne pour l'utilisation de sa voiture personnelle était supérieure à celle qui avait été déterminée par le gouvernement. Le 28 juin 2006, le gouvernement décidait que les frais de séjour et de déplacement occasionnés par l'exercice de leurs fonctions seraient remboursés selon les règles et barèmes adoptés par la Société.

Frais de séjour et de déplacement pour des missions commerciales hors Québec

163. La Société s'occupant du commerce des boissons alcooliques, la majeure partie de ses ventes est constituée de produits provenant d'autres pays. Des employés sont donc appelés à voyager à l'étranger pour établir des relations avec les fournisseurs et entretenir des liens commerciaux. À plusieurs reprises, des

administrateurs ont accompagné le personnel de la Société dans le cadre de ces missions commerciales. En cinq ans, les administrateurs ont reçu 149 049 dollars pour ce type de frais. Le tableau 9 indique le nombre de voyages effectués et l'ampleur des dépenses qui s'y rapportent.

TABLEAU 9

PARTICIPATION DES ADMINISTRATEURS AUX MISSIONS COMMERCIALES HORS QUÉBEC

	Nombre de voyages*	Frais remboursés (en dollars)
2001-2002	3	21 584
2002-2003	4	38 482
2003-2004	5	24 680
2004-2005	5	41 897
2005-2006	3	22 406
Total	**20**	**149 049**

* Onze administrateurs différents ont effectué l'un ou l'autre de ces déplacements.

164. La réglementation prévoit le remboursement de frais de voyage et de séjour associés à l'exercice des fonctions sur présentation de pièces justificatives. La Société estime que de tels voyages sont nécessaires lors de missions commerciales pour promouvoir les intérêts de la Société et appuyer ses efforts. Toutefois, aucune politique n'encadrait cette pratique, notamment en précisant les objectifs poursuivis et les règles de sélection des participants. Nous avons noté en effet que des personnes sont allées à l'étranger plusieurs fois, alors que d'autres n'ont jamais participé à ce genre de mission commerciale. Par ailleurs, bien que les remboursements soient généralement appuyés par des pièces justificatives, l'information ayant trait aux déplacements de cette nature ne nous a pas permis de circonscrire les objectifs visés ni d'évaluer les résultats obtenus, le cas échéant. Il est à noter que les porte-parole d'une autre société d'État canadienne œuvrant dans le commerce des produits alcoolisés ont mentionné que les membres de leur CA n'effectuaient pas de missions commerciales. Le 28 août 2006, la Société a adopté une politique en la matière.

Remboursement de frais de repas, de taxi et de stationnement au président du conseil d'administration

165. La réglementation à laquelle les administrateurs de la Société sont assujettis ne prévoyait pas de remboursement pour des frais de représentation. Toutefois, nous avons constaté que la Société avait procédé au remboursement de différents frais tels que ceux de repas, de taxi et de stationnement pour des activités du président du CA s'apparentant à de la représentation. Le tableau 10 présente le nombre d'activités et les montants remboursés pour chacun des exercices couverts par notre vérification.

TABLEAU 8

PORTRAIT DES DÉPENSES REMBOURSÉES AUX ADMINISTRATEURS (en dollars)

	Frais de séjour et de déplacement (réunions et activités officielles)	Frais de séjour et de déplacement hors Québec (missions commerciales)	Remboursement de frais de repas, de taxi et de stationnement au président du CA*	Autres remboursements de frais au président du CA*	Total
2001-2002	13 988	21 584	6 488	13 725	**55 785**
2002-2003	16 465	38 482	2 914	12 299	**70 160**
2003-2004	13 909	24 680	5 038	1 304	**44 931**
2004-2005	9 899	41 897	12 325	7 250	**71 371**
2005-2006	13 122	22 406	8 465	6 419	**50 412**
Total	**67 383**	**149 049**	**35 230**	**40 997**	**292 659**

* Les débours de 2001-2002 et de 2002-2003 se rapportent à un président du CA tandis que les débours de 2003-2004 à 2005-2006 ont trait à un autre titulaire.

160. Nos commentaires concernant le caractère approprié de chacun de ces types de dépenses ainsi que la conformité de celles-ci à la réglementation sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

Frais de séjour et de déplacement pour les réunions et les activités officielles

161. Dans le cadre de ses fonctions, un administrateur assiste à des réunions du CA ou de l'un de ses comités et participe à certaines activités de la Société. S'il est appelé à se déplacer, il a droit au remboursement des frais afférents. Au cours des exercices 2001-2002 à 2005-2006, les administrateurs de la Société ont reçu 67 383 dollars à ce titre.

162. La prise en charge de telles dépenses est conforme à la réglementation. Bien que les sommes concernées ne soient pas significatives, la Société a toutefois remboursé les dépenses des administrateurs à des conditions qui sont les mêmes que celles qu'elle applique à l'égard des remboursements de frais de ses propres employés, alors qu'elle aurait dû appliquer le décret gouvernemental du 30 novembre 1983. Ainsi, l'indemnité versée à une personne pour l'utilisation de sa voiture personnelle était supérieure à celle qui avait été déterminée par le gouvernement. Le 28 juin 2006, le gouvernement décidait que les frais de séjour et de déplacement occasionnés par l'exercice de leurs fonctions seraient remboursés selon les règles et barèmes adoptés par la Société.

Frais de séjour et de déplacement pour des missions commerciales hors Québec

163. La Société s'occupant du commerce des boissons alcooliques, la majeure partie de ses ventes est constituée de produits provenant d'autres pays. Des employés sont donc appelés à voyager à l'étranger pour établir des relations avec les fournisseurs et entretenir des liens commerciaux. À plusieurs reprises, des

administrateurs ont accompagné le personnel de la Société dans le cadre de ces missions commerciales. En cinq ans, les administrateurs ont reçu 149 049 dollars pour ce type de frais. Le tableau 9 indique le nombre de voyages effectués et l'ampleur des dépenses qui s'y rapportent.

TABLEAU 9

PARTICIPATION DES ADMINISTRATEURS AUX MISSIONS COMMERCIALES HORS QUÉBEC

	Nombre de voyages*	Frais remboursés (en dollars)
2001-2002	3	21 584
2002-2003	4	38 482
2003-2004	5	24 680
2004-2005	5	41 897
2005-2006	3	22 406
Total	**20**	**149 049**

* Onze administrateurs différents ont effectué l'un ou l'autre de ces déplacements.

164. La réglementation prévoit le remboursement de frais de voyage et de séjour associés à l'exercice des fonctions sur présentation de pièces justificatives. La Société estime que de tels voyages sont nécessaires lors de missions commerciales pour promouvoir les intérêts de la Société et appuyer ses efforts. Toutefois, aucune politique n'encadrait cette pratique, notamment en précisant les objectifs poursuivis et les règles de sélection des participants. Nous avons noté en effet que des personnes sont allées à l'étranger plusieurs fois, alors que d'autres n'ont jamais participé à ce genre de mission commerciale. Par ailleurs, bien que les remboursements soient généralement appuyés par des pièces justificatives, l'information ayant trait aux déplacements de cette nature ne nous a pas permis de circonscrire les objectifs visés ni d'évaluer les résultats obtenus, le cas échéant. Il est à noter que les porte-parole d'une autre société d'État canadienne œuvrant dans le commerce des produits alcoolisés ont mentionné que les membres de leur CA n'effectuaient pas de missions commerciales. Le 28 août 2006, la Société a adopté une politique en la matière.

Remboursement de frais de repas, de taxi et de stationnement au président du conseil d'administration

165. La réglementation à laquelle les administrateurs de la Société sont assujettis ne prévoyait pas de remboursement pour des frais de représentation. Toutefois, nous avons constaté que la Société avait procédé au remboursement de différents frais tels que ceux de repas, de taxi et de stationnement pour des activités du président du CA s'apparentant à de la représentation. Le tableau 10 présente le nombre d'activités et les montants remboursés pour chacun des exercices couverts par notre vérification.

TABLEAU 10

FRAIS DE REPAS, DE TAXI ET DE STATIONNEMENT REMBOURSÉS AU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION*

	Nombre d'activités	Montant remboursé (en dollars)**
2001-2002	40	6488
2002-2003	9	2914
2003-2004	37	5038
2004-2005	97	12325
2005-2006	56	8465
Total	**239**	**35230**

* Les débours de 2001-2002 et de 2002-2003 se rapportent à un président du CA tandis que les débours de 2003-2004 à 2005-2006 ont trait à un autre titulaire.

** La Société nous a mentionné que ces frais ont été remboursés à même une allocation annuelle de dépenses, à titre de « divers frais », accordée au président du CA.

166. Concernant le remboursement de ces dépenses, qui n'était d'ailleurs pas conforme à la réglementation, les PDG auraient dû s'assurer d'avoir l'information confirmant que ces frais étaient nécessaires et raisonnables, en plus d'être appuyés par des pièces justificatives adéquates. Nous avons constaté, par exemple, pour plus de 46 p. cent des activités de 2001-2002 à 2005-2006 (ayant donné lieu à des dépenses totalisant 16624 dollars), qu'aucun des renseignements exigés, soit les noms des invités et de l'organisme représenté ainsi que les raisons de la rencontre, n'a été obtenu, d'où l'impossibilité de faire le lien avec les activités de la Société. En outre, plus de 86 p. cent des mêmes dépenses ont été remboursées sur la base d'un bordereau de carte de crédit, bien que la facture originale soit nécessaire selon les différentes directives de la Société. Le 28 juin 2006, le gouvernement décidait de donner au président du CA de la Société ainsi qu'à ceux de cinq autres sociétés d'État la possibilité de se faire rembourser des frais de représentation selon les règles et barèmes déterminés par chaque société. La présentation de pièces justificatives et des renseignements permettant d'établir le lien avec les activités de la Société est maintenant exigée depuis août 2006 dans une nouvelle politique adoptée par le CA.

Autres remboursements de frais au président du conseil d'administration

167. Nous avons aussi constaté que la Société a remboursé au président du CA d'autres types de dépenses non prévues dans la réglementation pour un montant total de 40997 dollars entre les exercices 2001-2002 et 2005-2006. Le tableau 11 présente le portrait de ces autres remboursements de frais pour les cinq exercices couverts par notre vérification.

TABLEAU 11

FRAIS DE NATURE DIVERSE REMBOURSÉS AU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION (en dollars)[1]

	Golf (inscription et frais)	Téléphone cellulaire	Utilisation de la voiture personnelle[2]	Équipement électronique	Autres dépenses[3]	Total[4]
2001-2002	–	–	–	4036	9689	**13725**
2002-2003	–	–	–	–	12299	**12299**
2003-2004	–	672	580	–	52	**1304**
2004-2005	1323	2340	2111	–	1476	**7250**
2005-2006	825	2670	2478	–	446	**6419**
Total	**2148**	**5682**	**5169**	**4036**	**23962**	**40997**

1. Les débours de 2001-2002 et de 2002-2003 se rapportent à un président du CA tandis que les débours de 2003-2004 à 2005-2006 ont trait à un autre titulaire.
2. Le remboursement a été accordé au demandeur à la suite d'une déclaration selon laquelle il avait utilisé son véhicule pour se déplacer de son domicile au bureau de la Société et pour se rendre à des rencontres d'affaires hebdomadaires. Ces montants sont en sus de ceux relatifs aux frais de séjour et de déplacement pour les réunions et les activités officielles.
3. Sous la rubrique « Autres dépenses », nous retrouvons une variété de débours tels que des boissons alcooliques, un abonnement annuel à un club social, la location de tenues de soirée et des livres.
4. La Société nous a mentionné que ces frais ont été remboursés à même une allocation annuelle de dépenses, à titre de « divers frais », accordée au président du CA.

168. L'ensemble des avantages et autres considérations accordés aux présidents du CA ont pu être interprétés comme une compensation raisonnable pour la charge de travail occasionnée par la position de président du CA. Toutefois, comme il est exposé ci-dessus, il demeure que ces avantages et autres considérations ont été octroyés de manière non conforme à la réglementation.

169. **Nous avons recommandé à la Société**

- **de s'assurer que ses pratiques concernant la rémunération des membres du conseil d'administration et le remboursement de leurs dépenses sont en tous points conformes à la réglementation;**
- **d'obtenir tous les renseignements nécessaires afin d'établir le lien avec ses activités et de les consigner avant de livrer des bouteilles de boissons alcooliques au conseil d'administration;**
- **d'encadrer la participation des membres du conseil d'administration aux missions commerciales hors Québec par une politique précisant, entre autres, les objectifs visés.**

Rémunération du président-directeur général

170. La rémunération du PDG de la Société est établie dans son contrat de travail. Approuvé par un décret gouvernemental, ce dernier détermine une rémunération de base, une rémunération variable ainsi que des avantages ayant trait à l'utilisation d'une voiture de fonction. Ce même contrat ne prévoit pas le versement d'autres sommes (rémunération ou avantage) relativement aux activités du PDG, notamment celle d'assister aux séances du conseil d'administration.

171. Nos travaux, qui ont porté sur la période 2001-2002 à 2005-2006, ont révélé que quatre pratiques de la Société n'étaient pas conformes à ce qui était précisé dans le contrat de travail de chacun des trois PDG en poste durant cette période. En effet, en plus de recevoir une allocation pour « divers frais » et l'allocation de boissons alcooliques (ces deux pratiques sont décrites dans la section sur le remboursement de frais des membres de la haute direction), les PDG pouvaient bénéficier, comme les autres membres du CA, du remboursement d'achats de boissons alcooliques de 250 dollars en contrepartie de leur présence aux réunions du conseil ou de l'un de ses comités. En outre, un escompte de 40 p. cent sur le prix des produits achetés en succursale, selon la limite permise, leur était accordé. Le tableau 12 présente les sommes versées au PDG à l'égard de ces quatre pratiques.

TABLEAU 12

AVANTAGES ACCORDÉS AU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL (en dollars)

	Allocation pour « divers frais »	Allocation pour l'achat de boissons alcooliques	Remboursement d'achats de boissons alcooliques (présence aux réunions)	Escompte* (achats en succursale)	Total
2001-2002 (2 PDG)	7316	75	4428	n.d.**	**11819**
2002-2003 (1 PDG)	9977	2526	–	n.d.**	**12503**
2003-2004 (1 PDG)	10000	–	336	679**	**11015**
2004-2005 (2 PDG)	15399	914	3794	700	**20807**
2005-2006 (1 PDG)	10000	168	3619	534	**14321**

* L'escompte était de 40 p. cent sur un montant maximal d'achats de 1 500 dollars pour 2001-2002 et 2002-2003, de 1 800 dollars pour 2003-2004 et de 1 750 dollars pour 2004-2005 et 2005-2006.

** En juin 2003, la Société a changé son système de gestion de l'information. Il nous a donc été impossible de reconstituer les montants antérieurs à cette date.

172. Nous avons recommandé à la Société de respecter le contrat de travail du président-directeur général en matière de rémunération.

Rémunération des vice-présidents

173. La Société doit attirer et garder des personnes tant compétentes que motivées, qui lui permettront d'atteindre ses objectifs. En 2001, elle obtenait l'autonomie salariale pour son personnel non syndiqué. Elle a donc pu notamment définir, sans autorisation préalable du gouvernement, les échelles salariales et les bonis ayant trait à cet effectif ; elle devait toutefois en rendre compte au Secrétariat du Conseil du trésor. C'est ainsi qu'en 2002, la Société a adopté sa propre politique

de rémunération. Le tableau 13 fait le point concernant la rémunération en espèces (salaires et bonis) versée depuis l'obtention de son autonomie salariale pour 6 postes de VP, dont les fonctions n'ont pas changé. Notons qu'au 31 mars 2006, la structure organisationnelle de la Société comportait 8 postes de VP, alors qu'elle en avait 14 au 31 mars 2001.

TABLEAU 13

RÉMUNÉRATION MOYENNE EN ESPÈCES VERSÉE À SIX VICE-PRÉSIDENTS (en dollars)

	Salaires	Pourcentage d'augmentation	Bonis	Total	Pourcentage d'augmentation
2001-2002	127582	s.o.	15055	142637	s.o.
2002-2003	127582	–	15948	143530	0,6
2003-2004	144500	13,3	16408	160908	12,1
2004-2005	157446	9,0	26787	184233	14,5
2005-2006	168464	7,0	37514	205978	11,8

174. Dans le cadre de notre vérification, nous voulions évaluer dans quelle mesure les composantes relatives à la rémunération étaient comparables à celles qui sont offertes sur le marché privé.

Rémunération en espèces

175. La politique de rémunération de la Société fixe notamment les paramètres propres à la rémunération en espèces, soit le salaire et le boni; le CA approuve chaque année le programme venant préciser les conditions liées au versement du boni. Globalement, l'objectif est, entre autres, d'établir la comparaison avec deux marchés de référence : le marché privé – constitué principalement des entreprises du secteur de la vente au détail et de la distribution – et le marché gouvernemental québécois, pour assurer une perception générale d'équité.

176. En 2004, afin d'établir la rémunération en espèces de ses VP (huit à l'époque), la Société a eu recours à une firme spécialisée. Les experts ont suggéré une structure de rémunération qui distinguait quatre niveaux de VP et ont notamment recommandé une rémunération en espèces dont l'écart moyen était inférieur de 3 p. cent à ce que l'on trouve dans les entreprises du secteur de la vente au détail et de la distribution, globalement pour les huit VP. Pour la plupart des VP, la rémunération en espèces était de 5 à 10 p. cent inférieure à ce même marché. Pour deux d'entre eux, la rémunération en espèces excédait les valeurs de marché par des marges de 12 et de 8 p. cent respectivement. Pour quatre des huit postes, qui sont comparables à leur équivalent dans le secteur gouvernemental pris en considération par la Société (entreprises du gouvernement, universités et villes de la région de Montréal), la rémunération en espèces suggérée par la firme

spécialisée était plus élevée de 20 p. cent en moyenne. À la lumière de cette information, une nouvelle structure de rémunération a été mise en place dès 2005-2006. Le tableau 14 fait état de cette nouvelle structure.

TABLEAU 14

STRUCTURE DE RÉMUNÉRATION DES VICE-PRÉSIDENTS EN 2005-2006

	Minimum de l'échelle salariale (en dollars)	Maximum de l'échelle salariale (en dollars)	Boni cible (en pourcentage du salaire)	Nombre de VP (selon les recommandations des experts de la Société)	Nombre de VP au 27 mai 2005*
Niveau 1	163 200	244 800	25	1	1
Niveau 2	146 880	220 320	25	1	2**
Niveau 3	134 640	201 960	25	4	4
Niveau 4	126 480	189 720	25	2	–***

* Le nombre de VP est inférieur à huit étant donné qu'un poste était vacant au 27 mai 2005.

** Un VP de niveau 3 a été promu au niveau 2 à la suite d'une discussion au comité des ressources humaines de la Société.

*** La Société n'a pas conservé le niveau 4 de l'échelle salariale proposée par les experts. Un des deux postes était vacant et le second a été reclassé au niveau 3.

177. Les résultats de notre vérification et d'une étude que nous avons commandée montrent que la rémunération en espèces proposée par les experts de la société serait appropriée compte tenu du fait qu'elle se compare aux pratiques du secteur privé.

178. Toutefois, pour l'exercice 2005-2006, la Société a majoré de 7 500 dollars les salaires recommandés pour compenser la cessation du remboursement de certaines dépenses, regroupées sous l'appellation « divers frais » (voir la section Remboursement de « divers frais »). Cet ajout ne change pas de manière significative l'écart observé par rapport à la rémunération offerte par les entreprises privées; la rémunération de la Société se trouve en moyenne à 1 p. cent au-dessus de ce marché privé et à 24 p. cent au-dessus du secteur gouvernemental pour 4 des 8 postes qui sont comparables avec leur équivalent dans ce même secteur. Par contre, les lacunes observées dans la façon d'octroyer les bonis annuels au cours des cinq derniers exercices, si elles ne sont pas corrigées, augmenteront l'écart à ce niveau. Nous expliquons davantage ces lacunes dans la section suivante.

Bonification

179. En plus de toucher leur salaire, les VP ont accès à un programme de bonification. Ce programme fait appel à deux variables: la performance de l'entreprise (calculée à partir du bénéfice net[4]) et celle de l'individu (établie en mesurant le degré d'atteinte de ses objectifs personnels). Ce programme est réévalué chaque année et il est approuvé par le CA.

4. Aux fins de la bonification, le bénéfice net n'inclut pas la quote-part des revenus ou des dépenses provenant des coentreprises ni les sommes pour la rémunération variable.

180. En 2004-2005 et en 2005-2006, les VP avaient droit à un « boni cible » représentant 25 p. cent de leur salaire, à condition que l'entreprise atteigne entièrement son objectif en matière de performance et que les attentes formulées à leur endroit soient comblées. Le calcul des bonis reposait sur le rapport entre le bénéfice net cible et les résultats obtenus quant au bénéfice net de l'exercice. Par exemple, si le bénéfice net obtenu dépassait le bénéfice net cible, le boni pouvait atteindre jusqu'à 150 p. cent du boni cible et, si le bénéfice net obtenu était inférieur à 3 p. cent, aucun boni ne devait être versé. Le tableau 15 présente les principaux paramètres du programme de bonification de la Société pour les exercices 2004-2005 et 2005-2006.

TABLEAU 15

PARAMÈTRES DE LA BONIFICATION EN FONCTION DU POURCENTAGE ATTEINT QUANT AU BÉNÉFICE NET CIBLE
(en 2004-2005 et en 2005-2006)

	Moins de 97 %	97 %	100 %	102 %	105 %
Boni versé en pourcentage du boni cible	–	25	100	120	150
Boni versé en pourcentage du salaire de base	–	6,25	25	30	37,5

181. Les principes exprimés dans le programme de bonification de la Société sont conformes aux bonnes pratiques que nous avons recensées à cet égard. Le programme possède en effet les caractéristiques suivantes :

- Aucune prime de rendement n'est accordée si le bénéfice net réel ne représente pas un certain pourcentage de l'objectif visé (97 p. cent de la cible en 2004-2005 et en 2005-2006). Cette pratique est communément appelée « déclencheur » ;
- Les objectifs associés à la performance de l'entreprise et ceux relatifs à celle de l'individu sont pondérés adéquatement : en 2004-2005 et en 2005-2006, les premiers comptaient pour 80 p. cent du montant versé tandis que les seconds intervenaient pour 20 p. cent ;
- Le boni cible correspond à une proportion raisonnable du salaire. Elle équivalait à 25 p. cent de celui-ci en 2004-2005 et en 2005-2006. Nous estimons que ce taux est approprié compte tenu de la taille de l'entité, de la nature de ses activités et des pratiques actuelles dans le secteur privé, où les montants consentis à cet égard sont de 25 à 35 p. cent du salaire ;

- La valeur de la prime maximale était de 150 p. cent du boni cible en 2004-2005 et en 2005-2006[5]. Dans les entreprises du secteur de la vente et de la distribution auxquelles la Société s'est comparée, elle varie de 150 à 200 p. cent du boni cible;
- Les bonis sont modulés en fonction du degré d'atteinte de l'objectif poursuivi par l'entreprise en matière de performance.

182. Le tableau 16 dresse le portrait de la bonification des VP de la Société au cours des exercices 2001-2002 à 2005-2006.

TABLEAU 16

BONIFICATION DESTINÉE AUX VICE-PRÉSIDENTS

	Boni cible (en pourcentage du salaire de base)	Bénéfice net visé[1] : cible établie par le CA (en millions de dollars)	Bénéfice net fixé[1] : cible établie par l'actionnaire (en millions de dollars)	Bénéfice net réel[1] (en millions de dollars)	Montant servant au calcul du boni (en millions de dollars)	Boni versé (en pourcentage du boni cible)
2001-2002	8	Objectif initial : 498,4 Objectif révisé : 483,4[2]	490,4	495,4	483,4	150
2002-2003	13	525,6	543,1	544,0	525,6	115
2003-2004	12	Objectif initial : 554,8 Objectif révisé : 572,3[3]	572,3	574,1	554,8	120
2004-2005	25	602,5	602,5	545,4	s.o.	75[4]
2005-2006	25	657,1	682,1	655,9	657,1	95

1. Les montants excluent la quote-part des revenus (dépenses) provenant des coentreprises ainsi que les sommes pour la rémunération variable.
2. Ce montant a été revu à la baisse par le CA le 22 novembre 2001 à la suite des événements du 11 septembre 2001.
3. Ce montant a été revu à la hausse par le CA le 28 août 2003 à la suite d'une demande du ministre des Finances.
4. Il a été décidé de verser 75 p. cent du boni cible même si les résultats obtenus ne devaient donner lieu à aucune bonification. La Société a invoqué la grève des employés de magasins et de bureaux pour justifier sa contre-performance et sa décision quant à l'attribution de bonis.

183. Nous avons noté que, d'une année à l'autre, des bonis de montants variables, représentant entre 75 et 150 p. cent des bonis cibles, ont été versés aux VP, même si la performance attendue n'était pas toujours au rendez-vous. Par exemple, en 2001-2002, la Société a révisé sa cible en ce qui a trait au bénéfice net, qui est passé à 483,4 millions de dollars. Cette modification lui a permis de verser aux intéressés le maximum prévu par le programme, c'est-à-dire 150 p. cent du boni cible. Pour motiver son geste, le CA a présumé que les événements du 11 septembre 2001 auraient une incidence négative sur le chiffre d'affaires.

5. En 2001-2002, la valeur de la prime maximale était de 150 p. cent du boni cible. En 2002-2003 et en 2003-2004, la valeur de la prime maximale était de 120 p. cent.

De même, en 2004-2005, 75 p. cent du boni cible a été accordé, alors que le bénéfice enregistré s'était limité à 545,4 millions de dollars. La Société justifie le versement du boni par l'impact de la grève des employés de magasins et de bureaux sur la rentabilité de l'entreprise.

184. Nous constatons également qu'il subsiste une divergence entre le bénéfice net ciblé en début d'année par la Société et celui visé par l'actionnaire lorsque vient le temps de calculer les bonis. En 2003-2004, la Société avait haussé la barre pour faire face aux attentes du gouvernement. Elle a néanmoins utilisé le bénéfice net ciblé au début de l'année sous prétexte que les gestionnaires avaient été mal informés à ce propos et qu'ils avaient travaillé à l'implantation d'un nouveau système de gestion. Pour les deux autres exercices où il y a eu des demandes supplémentaires de l'actionnaire (2002-2003 et 2005-2006), elles n'ont pas été prises en considération pour l'attribution des bonis.

185. Il n'est pas inhabituel pour des entreprises d'ajuster les objectifs en cours d'année ou de verser des primes plus élevées que celles prévues lorsque des circonstances hors du contrôle des gestionnaires surviennent, comme dans le cas de la grève en 2004-2005. Toutefois, il est surprenant d'observer que des sommes supérieures au boni cible viennent récompenser les VP pour leurs efforts lorsque la performance attendue n'est pas au rendez-vous ou que les attentes de l'actionnaire ne sont pas comblées. Dans cette optique, la prime consentie aux cadres pour l'exercice 2001-2002 s'avère particulièrement généreuse ; en effet, ils ont touché le maximum prévu.

186. Par ailleurs, nous avons déjà signalé que la performance de l'individu devait en partie servir à calculer le montant qu'il reçoit. Or, cette variable n'a été considérée qu'à deux reprises au cours des cinq exercices couverts par notre vérification, soit en 2003-2004 et en 2005-2006. En ce qui à trait aux autres exercices, la Société s'est uniquement basée sur le bénéfice net afin d'évaluer le montant total du boni qui devait être versé.

187. Pour l'exercice 2006-2007, le programme de bonification a été modifié, ce qui donne ainsi suite à une demande formulée par l'actionnaire. La Société vise à y intégrer plusieurs indicateurs, comme les taux de satisfaction des clients, des employés et des producteurs, pour déterminer la part du boni lié à l'atteinte des objectifs personnels. Elle se propose aussi de recourir à l' « indice de performance budgétaire » basé sur le rapport entre les frais d'exploitation et les ventes nettes afin de mesurer la performance de l'entité et de chiffrer la composante du boni y afférente.

Autres composantes de la rémunération

188. La rémunération des VP, outre ce qu'ils recevaient en espèces au titre des salaires et des bonis, incluait d'autres composantes, telles que la contribution de l'employeur au régime de retraite, ainsi que d'autres avantages qui leur étaient accordés. Nos travaux indiquent cependant que ces autres composantes n'ont pas fait l'objet d'une analyse exhaustive afin d'établir la rémunération globale et de se situer par rapport au marché.

189. Pour ce qui est des plans de pension, les VP bénéficient d'un régime à prestations déterminées et d'un régime supplémentaire de retraite. D'après l'étude que nous avons commandée, la valeur de ces régimes est de 5 à 10 p. cent supérieure à celle des plans de pension offerts par les entreprises privées ayant servi à la comparaison.

190. En général, les cadres supérieurs appartenant à une organisation du secteur privé ont droit à une voiture de fonction ou touchent une allocation mensuelle. Selon la banque nationale de données sur la rémunération de nos experts, 80 p. cent des personnes occupant ce type de fonction jouissent d'un tel avantage.

191. Depuis le début de 2005-2006, la Société met à la disposition de ses VP une voiture de fonction d'une valeur maximale de 42 000 dollars sans les taxes. Toutes les dépenses découlant de son utilisation sont prises en charge par la Société. La valeur moyenne de cet avantage avoisine celle que l'on trouve parmi les organisations choisies à titre comparatif dans le secteur privé.

192. Par ailleurs, selon les milieux, la rétribution des cadres prend d'autres formes, comme la réduction du prix d'achat de certains produits. À ce chapitre, les façons de faire sont fort différentes, ce qui empêche de les mettre en parallèle avec les pratiques existantes à la Société. Ces dernières font en sorte que les VP ont droit à un escompte de 40 p. cent sur le prix courant de produits achetés en succursale, jusqu'à concurrence de 1 750 dollars d'achats durant le même exercice. Le rabais peut donc atteindre 700 dollars. À cela s'ajoute une allocation de dépenses pour l'achat de boissons alcooliques, d'une valeur de 2 750 dollars pour l'exercice 2005-2006, qui vient également bonifier les conditions de travail de ces employés.

193. Enfin, bien que la majorité des entreprises du secteur privé offrent un régime d'intéressement à long terme pour les cadres supérieurs (par exemple, des options d'achat d'actions ou une bonification basée sur des objectifs pluriannuels), la Société n'offre pas ce genre de régime à ses VP. Puisque cet avantage est très variable, qu'il dépend des secteurs d'activité et de la maturité des entreprises, nous n'avons pas cherché à l'évaluer.

194. **Nous avons recommandé à la Société**

- **d'effectuer une analyse exhaustive de l'ensemble des composantes de la rémunération afin de se situer par rapport au marché;**
- **de mettre en œuvre des mesures pour que le programme de bonification soit rigoureusement appliqué, notamment**
  - **de verser les bonis conformément à ce qui est prévu dans le programme de bonification approuvé par le conseil d'administration;**
  - **de prendre en considération les attentes de l'actionnaire quant au bénéfice net servant à établir les bonis;**
  - **de faire en sorte que la variable liée aux résultats personnels influe sur le calcul des bonis, s'il y a lieu.**

Remboursement des dépenses engagées par la haute direction

195. Un des volets de notre vérification consistait à nous assurer que les directives de la Société concernant le remboursement des dépenses engagées par les membres de la haute direction (PDG et VP) étaient appropriées et qu'elles étaient suivies.

196. Pour ce faire, nous avons examiné les catégories de débours suivantes: frais de représentation; frais de déplacement et de séjour; « divers frais »; achat de boissons alcooliques; dépenses liées à l'utilisation de la voiture personnelle. Ces débours sont prévus dans les directives ou découlent des pratiques de la Société.

Frais de représentation, de déplacement et de séjour

197. Les frais de représentation, de déplacement et de séjour font l'objet de directives. Nos travaux ont porté sur les dépenses faites par le PDG et les VP en 2004-2005 et en 2005-2006.

198. Afin de vérifier si les remboursements effectués par la Société étaient conformes aux directives, nous avons scruté un échantillon de débours sélectionnés aléatoirement. Ces derniers, qui totalisent 100 000 dollars, constituent, selon les données de la Société, 14 p. cent des dépenses de 712 000 dollars engagées par les membres de la haute direction durant les deux exercices visés.

199. Nos travaux nous ont permis de faire les constatations suivantes:

- La quasi-totalité des dépenses formant notre échantillon ont été approuvées par un supérieur hiérarchique;
- Seize p. cent des montants examinés sont des remboursements sans pièce justificative adéquate, principalement parce qu'ils sont appuyés uniquement par un bordereau de carte de crédit plutôt que par la facture originale;
- La limite imposée pour les repas entre employés a été dépassée une fois sur deux, mais cet excédent est peu significatif (3 059 sur 11 862 dollars).

200. Nous avons aussi comparé les directives de la Société avec celles d'autres entités du secteur public concernant les frais de représentation, de déplacement et de séjour. Dans l'ensemble, elles sont similaires.

201. **Nous avons recommandé à la Société de veiller à ce que ses directives concernant le remboursement des dépenses engagées par les membres de la haute direction soient appliquées.**

Autres dépenses

202. En sus des frais de représentation, de déplacement et de séjour, des dépenses engagées par les PDG et les VP ont été supportées par la Société. Celle-ci les regroupe sous trois grandes catégories, soit les « divers frais », l'achat de boissons alcooliques et les dépenses liées à l'utilisation de la voiture personnelle.

Remboursement de « divers frais »

203. Durant plusieurs années, il a existé à la Société une pratique consistant à rembourser des dépenses appelées « divers frais » à des membres de la haute direction. Une note datée du 4 octobre 2001 remise aux membres du CA les informe que cela « [...] permet à un membre de la haute direction un remboursement, sur présentation de pièces justificatives, des frais encourus dans le cadre de sa fonction. Ces frais doivent être reliés à titre d'exemple aux frais d'adhésion d'un club ou d'une association, aux frais de représentation, de repas ou de divertissement, aux dépenses raisonnables encourues lors d'un voyage dans un pays vinicole, etc. ». Le remboursement de ces frais se fait en sus des remboursements déjà prévus et traités dans la section précédente.

204. Bien que la Société n'ait pu dater le début de cette pratique pour les VP, elle était déjà en vigueur en 1977. En ce qui concerne la période visée par nos travaux, une enveloppe annuelle maximale de 5000 dollars a été allouée aux VP[6] de 2001-2002 à 2004-2005.

205. À l'instar des VP, les PDG ont eu droit au remboursement de « divers frais ». L'enveloppe prévue à leur égard se chiffrait cependant à 10000 dollars. Notons que cette pratique avait déjà cours en 1983.

206. Le tableau 17 dresse le portrait des sommes versées aux PDG et aux VP de la Société sur cinq ans à titre de remboursement de « divers frais ».

6. Jusqu'en 2003-2004, la Société a eu à son service des premiers VP, dont l'allocation de dépenses s'élevait à 7500 dollars annuellement. Trois personnes ont occupé de tels postes durant la période visée par nos travaux.

TABLEAU 17

SOMMES VERSÉES À LA HAUTE DIRECTION À L'ÉGARD DE « DIVERS FRAIS » (en dollars)

	2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005		2005-2006		Total		
Fonction	PDG	VP	PDG	VP	PDG	VP	PDG	VP	PDG	VP	PDG	VP	VP + PDG
Nombre de bénéficiaires*	2	15	1	17	1	16	2	12	1	–	3	22	25
Repas	1 179	32 073	258	21 858	1 774	21 844	3 353	13 193	568	–	7 132	88 968	96 100
Séjours et déplacements	2 286	12 121	–	8 021	7 503	7 710	6 191	8 796	6 719	–	22 699	36 648	59 347
Vêtements	2 328	26 496	1 905	23 300	–	17 713	–	16 282	–	–	4 233	83 791	88 024
Matériel de bureau et équipements informatiques	–	6 474	–	5 184	–	11 311	–	1 016	–	–	–	23 985	23 985
Activités sportives et culturelles	917	2 405	–	152	–	969	622	951	1 255	–	2 794	4 477	7 271
Communications (téléphone et Internet)	–	1 067	–	1 297	–	1 328	–	2 051	–	–	–	5 743	5 743
Boissons alcooliques**	–	1 278	–	478	–	226	3 927	3 269	–	–	3 927	5 251	9 178
Solde inutilisé (versé au départ de l'employé)	–	–	–	6 668	–	6 264	–	5 459	–	–	–	18 391	18 391
Autres débours	606	4 159	7 814	7 587	723	3 891	1 306	2 144	1 458	–	11 907	17 781	29 688
Total	7 316	86 073	9 977	74 545	10 000	71 256	15 399	53 161	19 000	–	52 692	285 055	337 747

* Ce nombre peut dépasser celui des postes figurant dans l'organigramme en raison des arrivées et des départs.

** Les montants sont en sus de l'escompte de 40 p. cent et de l'allocation annuelle de dépenses pour couvrir l'achat de boissons alcooliques.

207. Les directives relatives au remboursement des dépenses n'étaient pas appliquées pour les « divers frais ». Ces directives prévoient notamment que des explications permettant de justifier la dépense ainsi que la facture originale soient fournies. Ainsi, la quasi-totalité de ces frais ont été remboursés sans explication permettant de faire le lien avec les activités. La Société ne l'exigeait pas. En outre, la facture était absente pour plus de 40 p. cent des sommes remboursées.

208. En pareilles circonstances, nous n'avons généralement pas pu conclure que les sommes versées à l'employé correspondaient bel et bien à des « frais encourus dans le cadre de ses fonctions ».

209. Par exemple, la plupart des remboursements de repas au restaurant étaient effectués uniquement sur la base d'un bordereau de carte de crédit, sans renseignements additionnels.

210. Il y avait peu d'explications pour les dépenses reliées à des déplacements. Parmi les pièces jointes aux demandes, certaines faisaient état de dépenses engagées pour une autre personne que l'employé, et ce, pour un montant de plus de 16 000 dollars.

211. D'autres pièces concernaient le remboursement de vêtements (complets, pantalons, chemises, cravates, jupes, robes, chemisiers, jeans, chaussures, etc.), de matériel de bureau, d'équipements informatiques et de branchements Internet

200. Nous avons aussi comparé les directives de la Société avec celles d'autres entités du secteur public concernant les frais de représentation, de déplacement et de séjour. Dans l'ensemble, elles sont similaires.

201. Nous avons recommandé à la Société de veiller à ce que ses directives concernant le remboursement des dépenses engagées par les membres de la haute direction soient appliquées.

Autres dépenses

202. En sus des frais de représentation, de déplacement et de séjour, des dépenses engagées par les PDG et les VP ont été supportées par la Société. Celle-ci les regroupe sous trois grandes catégories, soit les « divers frais », l'achat de boissons alcooliques et les dépenses liées à l'utilisation de la voiture personnelle.

Remboursement de « divers frais »

203. Durant plusieurs années, il a existé à la Société une pratique consistant à rembourser des dépenses appelées « divers frais » à des membres de la haute direction. Une note datée du 4 octobre 2001 remise aux membres du CA les informe que cela « [...] permet à un membre de la haute direction un remboursement, sur présentation de pièces justificatives, des frais encourus dans le cadre de sa fonction. Ces frais doivent être reliés à titre d'exemple aux frais d'adhésion d'un club ou d'une association, aux frais de représentation, de repas ou de divertissement, aux dépenses raisonnables encourues lors d'un voyage dans un pays vinicole, etc. ». Le remboursement de ces frais se fait en sus des remboursements déjà prévus et traités dans la section précédente.

204. Bien que la Société n'ait pu dater le début de cette pratique pour les VP, elle était déjà en vigueur en 1977. En ce qui concerne la période visée par nos travaux, une enveloppe annuelle maximale de 5000 dollars a été allouée aux VP[6] de 2001-2002 à 2004-2005.

205. À l'instar des VP, les PDG ont eu droit au remboursement de « divers frais ». L'enveloppe prévue à leur égard se chiffrait cependant à 10000 dollars. Notons que cette pratique avait déjà cours en 1983.

206. Le tableau 17 dresse le portrait des sommes versées aux PDG et aux VP de la Société sur cinq ans à titre de remboursement de « divers frais ».

6. Jusqu'en 2003-2004, la Société a eu à son service des premiers VP, dont l'allocation de dépenses s'élevait à 7500 dollars annuellement. Trois personnes ont occupé de tels postes durant la période visée par nos travaux.

TABLEAU 17

SOMMES VERSÉES À LA HAUTE DIRECTION À L'ÉGARD DE « DIVERS FRAIS » (en dollars)

	2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005		2005-2006		Total		
Fonction	PDG	VP	PDG	VP	PDG	VP	PDG	VP	PDG	VP	PDG	VP	VP + PDG
Nombre de bénéficiaires*	**2**	**15**	**1**	**17**	**1**	**16**	**2**	**12**	**1**	**–**	**3**	**22**	**25**
Repas	1179	32073	258	21858	1774	21844	3353	13193	568	–	**7132**	**88968**	**96100**
Séjours et déplacements	2286	12121	–	8021	7503	7710	6191	8796	6719	–	**22699**	**36648**	**59347**
Vêtements	2328	26496	1905	23300	–	17713	–	16282	–	–	**4233**	**83791**	**88024**
Matériel de bureau et équipements informatiques	–	6474	–	5184	–	11311	–	1016	–	–	**–**	**23985**	**23985**
Activités sportives et culturelles	917	2405	–	152	–	969	622	951	1255	–	**2794**	**4477**	**7271**
Communications (téléphone et Internet)	–	1067	–	1297	–	1328	–	2051	–	–	**–**	**5743**	**5743**
Boissons alcooliques**	–	1278	–	478	–	226	3927	3269	–	–	**3927**	**5251**	**9178**
Solde inutilisé (versé au départ de l'employé)	–	–	–	6668	–	6264	–	5459	–	–	**–**	**18391**	**18391**
Autres débours	606	4159	7814	7587	723	3891	1306	2144	1458	–	**11907**	**17781**	**29688**
Total	**7316**	**86073**	**9977**	**74545**	**10000**	**71256**	**15399**	**53161**	**10000**	**–**	**52692**	**285035**	**337727**

* Ce nombre peut dépasser celui des postes figurant dans l'organigramme en raison des arrivées et des départs.

** Les montants sont en sus de l'escompte de 40 p. cent et de l'allocation annuelle de dépenses pour couvrir l'achat de boissons alcooliques.

207. Les directives relatives au remboursement des dépenses n'étaient pas appliquées pour les « divers frais ». Ces directives prévoient notamment que des explications permettant de justifier la dépense ainsi que la facture originale soient fournies. Ainsi, la quasi-totalité de ces frais ont été remboursés sans explication permettant de faire le lien avec les activités. La Société ne l'exigeait pas. En outre, la facture était absente pour plus de 40 p. cent des sommes remboursées.

208. En pareilles circonstances, nous n'avons généralement pas pu conclure que les sommes versées à l'employé correspondaient bel et bien à des « frais encourus dans le cadre de ses fonctions ».

209. Par exemple, la plupart des remboursements de repas au restaurant étaient effectués uniquement sur la base d'un bordereau de carte de crédit, sans renseignements additionnels.

210. Il y avait peu d'explications pour les dépenses reliées à des déplacements. Parmi les pièces jointes aux demandes, certaines faisaient état de dépenses engagées pour une autre personne que l'employé, et ce, pour un montant de plus de 16 000 dollars.

211. D'autres pièces concernaient le remboursement de vêtements (complets, pantalons, chemises, cravates, jupes, robes, chemisiers, jeans, chaussures, etc.), de matériel de bureau, d'équipements informatiques et de branchements Internet

à la maison; or, la pertinence de ces débours n'était pas établie. Il en est de même pour les montants figurant dans le tableau 17 sous les appellations qui suivent: activités sportives et culturelles, boissons alcooliques et autres débours.

212. Il est à noter que le remboursement de « divers frais » faisait partie des conditions d'emploi des VP ou figurait dans leur contrat de travail, le cas échéant. Les membres de la haute direction pouvaient donc toucher des sommes à cet égard jusqu'à épuisement de l'enveloppe annuelle qui leur était respectivement allouée. Lors de départs de la Société, des sommes non utilisées ont été versées à des VP. Ainsi, cinq personnes ont reçu au total 18 391 dollars en pareilles circonstances.

213. Lorsque nous avons rencontré l'actuel PDG pour discuter de la nature des débours qui font l'objet de la présente section, il a mentionné qu'il s'agissait de dépenses personnelles et que, depuis le 1er avril 2005, la Société a cessé le remboursement de « divers frais », majorant plutôt de 7 500 dollars le salaire de chacun des VP. Un membre du CA nous a expliqué que cette option avait été retenue après analyse, pour mettre fin aux ambiguïtés soulevées par l'ancienne façon de faire.

214. Selon notre analyse, le remboursement de « divers frais » renvoie, pour une part significative, à des dépenses personnelles et constitue donc un avantage relié à l'exercice de l'emploi. La Société n'a jamais tenu compte de ces sommes sur le plan fiscal.

215. De plus, pour le PDG, il s'agit aussi d'un avantage relié à l'exercice de l'emploi, mais qui n'est pas conforme à son contrat de travail, approuvé par le gouvernement. Au moment de notre vérification, le PDG n'avait pas bénéficié de « divers frais » en 2006-2007.

Allocation de dépenses pour l'achat de boissons alcooliques

216. La Société accorde aux membres de la haute direction, en plus du remboursement de « divers frais », une allocation annuelle de dépenses pour couvrir l'achat de boissons alcooliques découlant de leurs obligations professionnelles: commandites, cadeaux, achat de vin lors d'événements, etc. Cette pratique est expliquée, entre autres, dans une note transmise en janvier 1999 au président du CA et aux membres du comité de direction, de même que dans une lettre destinée aux VP traitant certains aspects de leurs conditions d'emploi. En 2005-2006, la limite des remboursements qui pouvaient être autorisés à ce chapitre était de 2 750 dollars; elle était auparavant de 2 500 dollars[7]. Ces montants sont accordés en sus des bouteilles qui peuvent être puisées à même la cave de garde de la Société aux fins de représentation. Les porte-parole d'une autre société d'État canadienne œuvrant dans le commerce des produits alcoolisés nous ont mentionné ne pas accorder de rabais ni de gratuités à leurs employés sur les produits qu'ils vendent.

7. Jusqu'en 2003-2004, la Société a eu à son service des premiers VP, dont l'allocation de dépenses s'élevait à 3 500 dollars annuellement. Trois personnes ont occupé de tels postes durant la période visée par nos travaux.

217. Le tableau 18 précise le total des sommes versées par année aux membres de la haute direction relativement à l'allocation de dépenses pour l'achat de boissons alcooliques.

TABLEAU 18

SOMMES VERSÉES À LA HAUTE DIRECTION RELATIVEMENT À L'ALLOCATION DE DÉPENSES POUR L'ACHAT DE BOISSONS ALCOOLIQUES (en dollars)

2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Total
39338	38959	34897	28043	23335	[illegible]

218. Comme pour les « divers frais », aucune explication n'est exigée et les remboursements sont accordés sur une base discrétionnaire. Il suffit de joindre les preuves d'achat aux demandes.

219. En outre, nos travaux indiquent que, parmi les montants figurant dans le tableau 18, la Société a versé des sommes totalisant 6797 dollars à quatre VP lorsqu'ils ont quitté l'organisation, soit la partie inutilisée de l'allocation qui leur avait été consentie en début d'exercice.

220. Encore ici, nous sommes d'avis que les remboursements effectués dans le cadre de cette allocation de dépenses représentent pour le bénéficiaire un avantage indirect. La Société n'a jamais tenu compte de ces remboursements sur le plan fiscal. Par ailleurs, le contrat de travail du PDG, que le gouvernement a approuvé, ne prévoit aucun avantage de cet ordre, si bien que les sommes versées qui sont reliées à cette allocation de dépenses n'en respectent pas la teneur.

Remboursement de frais pour l'utilisation de la voiture personnelle

221. Avant 2005-2006, la Société allouait aux VP jusqu'à 8 000 dollars par année en compensation des dépenses relatives à l'utilisation de leur voiture personnelle. De 2001-2002 à 2003-2004, l'employé devait remplir une déclaration concernant le montant des dépenses effectivement engagées durant l'exercice. L'allocation étant versée d'avance, il était tenu de rembourser la différence, le cas échéant. En 2004-2005, la Société n'a obtenu aucune déclaration de la part de ses VP, bien qu'ils aient tous reçu les montants prévus. Depuis le 1er avril 2005, la Société a modifié son approche. En effet, chaque VP dispose d'une voiture de fonction ou reçoit une indemnité versée mensuellement, s'il le préfère.

222. Comme pour ceux se rapportant aux « divers frais » et aux boissons alcooliques, les remboursements de frais pour l'utilisation de la voiture personnelle figuraient parmi les conditions d'emploi des VP. La Société a versé un total de 21 058 dollars à sept VP après avoir estimé le montant qui n'avait pas été utilisé à la fin de leur emploi.

à la maison : or, la pertinence de ces débours n'était pas établie. Il en est de même pour les montants figurant dans le tableau 17 sous les appellations qui suivent : activités sportives et culturelles, boissons alcooliques et autres débours.

212. Il est à noter que le remboursement de « divers frais » faisait partie des conditions d'emploi des VP ou figurait dans leur contrat de travail, le cas échéant. Les membres de la haute direction pouvaient donc toucher des sommes à cet égard jusqu'à épuisement de l'enveloppe annuelle qui leur était respectivement allouée. Lors de départs de la Société, des sommes non utilisées ont été versées à des VP. Ainsi, cinq personnes ont reçu au total 18 391 dollars en pareilles circonstances.

213. Lorsque nous avons rencontré l'actuel PDG pour discuter de la nature des débours qui font l'objet de la présente section, il a mentionné qu'il s'agissait de dépenses personnelles et que, depuis le 1er avril 2005, la Société a cessé le remboursement de « divers frais », majorant plutôt de 7 500 dollars le salaire de chacun des VP. Un membre du CA nous a expliqué que cette option avait été retenue après analyse, pour mettre fin aux ambiguïtés soulevées par l'ancienne façon de faire.

214. Selon notre analyse, le remboursement de « divers frais » renvoie, pour une part significative, à des dépenses personnelles et constitue donc un avantage relié à l'exercice de l'emploi. La Société n'a jamais tenu compte de ces sommes sur le plan fiscal.

215. De plus, pour le PDG, il s'agit aussi d'un avantage relié à l'exercice de l'emploi, mais qui n'est pas conforme à son contrat de travail, approuvé par le gouvernement. Au moment de notre vérification, le PDG n'avait pas bénéficié de « divers frais » en 2006-2007.

Allocation de dépenses pour l'achat de boissons alcooliques

216. La Société accorde aux membres de la haute direction, en plus du remboursement de « divers frais », une allocation annuelle de dépenses pour couvrir l'achat de boissons alcooliques découlant de leurs obligations professionnelles : commandites, cadeaux, achat de vin lors d'événements, etc. Cette pratique est expliquée, entre autres, dans une note transmise en janvier 1999 au président du CA et aux membres du comité de direction, de même que dans une lettre destinée aux VP traitant certains aspects de leurs conditions d'emploi. En 2005-2006, la limite des remboursements qui pouvaient être autorisés à ce chapitre était de 2 750 dollars : elle était auparavant de 2 500 dollars[7]. Ces montants sont accordés en sus des bouteilles qui peuvent être puisées à même la cave de garde de la Société aux fins de représentation. Les porte-parole d'une autre société d'État canadienne œuvrant dans le commerce des produits alcoolisés nous ont mentionné ne pas accorder de rabais ni de gratuités à leurs employés sur les produits qu'ils vendent.

7. Jusqu'en 2003-2004, la Société a eu à son service des premiers VP, dont l'allocation de dépenses s'élevait à 3 500 dollars annuellement. Trois personnes ont occupé de tels postes durant la période visée par nos travaux.

217. Le tableau 18 précise le total des sommes versées par année aux membres de la haute direction relativement à l'allocation de dépenses pour l'achat de boissons alcooliques.

TABLEAU 18

SOMMES VERSÉES À LA HAUTE DIRECTION RELATIVEMENT À L'ALLOCATION DE DÉPENSES POUR L'ACHAT DE BOISSONS ALCOOLIQUES (en dollars)

2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	Total
39338	38959	34897	28043	23335	**164572**

218. Comme pour les « divers frais », aucune explication n'est exigée et les remboursements sont accordés sur une base discrétionnaire. Il suffit de joindre les preuves d'achat aux demandes.

219. En outre, nos travaux indiquent que, parmi les montants figurant dans le tableau 18, la Société a versé des sommes totalisant 6797 dollars à quatre VP lorsqu'ils ont quitté l'organisation, soit la partie inutilisée de l'allocation qui leur avait été consentie en début d'exercice.

220. Encore ici, nous sommes d'avis que les remboursements effectués dans le cadre de cette allocation de dépenses représentent pour le bénéficiaire un avantage indirect. La Société n'a jamais tenu compte de ces remboursements sur le plan fiscal. Par ailleurs, le contrat de travail du PDG, que le gouvernement a approuvé, ne prévoit aucun avantage de cet ordre, si bien que les sommes versées qui sont reliées à cette allocation de dépenses n'en respectent pas la teneur.

Remboursement de frais pour l'utilisation de la voiture personnelle

221. Avant 2005-2006, la Société allouait aux VP jusqu'à 8 000 dollars par année en compensation des dépenses relatives à l'utilisation de leur voiture personnelle. De 2001-2002 à 2003-2004, l'employé devait remplir une déclaration concernant le montant des dépenses effectivement engagées durant l'exercice. L'allocation étant versée d'avance, il était tenu de rembourser la différence, le cas échéant. En 2004-2005, la Société n'a obtenu aucune déclaration de la part de ses VP, bien qu'ils aient tous reçu les montants prévus. Depuis le 1er avril 2005, la Société a modifié son approche. En effet, chaque VP dispose d'une voiture de fonction ou reçoit une indemnité versée mensuellement, s'il le préfère.

222. Comme pour ceux se rapportant aux « divers frais » et aux boissons alcooliques, les remboursements de frais pour l'utilisation de la voiture personnelle figuraient parmi les conditions d'emploi des VP. La Société a versé un total de 21058 dollars à sept VP après avoir estimé le montant qui n'avait pas été utilisé à la fin de leur emploi.

223. **Nous avons recommandé à la Société de s'assurer de ne rembourser aux membres de la haute direction que les frais en lien avec leurs fonctions respectives, et de veiller à ce que le demandeur fournisse des pièces justificatives appropriées.**

Ententes de départ des vice-présidents

224. Il arrive que la Société mette fin à l'emploi de l'un de ses VP. Elle négocie alors avec lui les conditions propres à cette situation et conclut une « entente de départ ». Depuis 2001, 13 ententes de ce genre ont été arrêtées. Nous les avons toutes examinées.

225. Une bonne pratique est d'adopter une politique énonçant les règles à suivre en pareilles circonstances. Il y a plusieurs années, la Société s'était donné des balises en vue de déterminer les indemnités de départ à payer. Ces balises ont été précisées en 2003, ce qui a donné lieu à la Politique d'indemnité en cas de départ, approuvée par le CA.

226. La politique fait appel à des critères reconnus pour chiffrer la somme attribuée : le niveau du poste, le nombre d'années de service et l'âge de l'employé. Selon ces trois paramètres et sur la base du salaire touché par l'employé à ce moment, une grille vient fixer l'indemnité maximale pouvant être versée ; elle varie de 52 à 78 semaines en ce qui concerne un VP. Par exemple, une personne de 50 ans ayant travaillé trois ans pour la Société pourra obtenir un maximum équivalant à 52 semaines de salaire, tandis qu'une autre personne du même âge mais ayant travaillé 19 ans et plus pour la Société pourra obtenir un maximum équivalant à 78 semaines.

227. Pour ce qui est des indemnités les plus élevées (limite de 78 semaines), elles sont comparables à celles accordées par les entités du secteur privé. Par contre, la politique est plus généreuse pour un VP qui compte peu d'années de service (de un à cinq ans). En effet, l'indemnité maximale de 52 semaines est supérieure aux pratiques observées dans le marché du travail. Par exemple, après une année de service, une entreprise privée accorderait environ 28 semaines d'indemnité à une personne ayant entre 55 et 60 ans.

228. Parmi les 13 ententes, 6 concernaient des personnes qui, ayant moins de 5 années de service, ont eu droit à une indemnité supérieure aux pratiques observées dans le marché du travail. Une de ces ententes a accordé à un VP, qui avait travaillé un peu plus de deux ans pour la Société, l'équivalent de 78 semaines, soit 26 de plus que la limite spécifiée dans la politique approuvée par le CA. De surcroît, le salaire utilisé pour calculer l'indemnité était supérieur de 10 000 dollars à celui que recevait l'employé lorsqu'il a quitté son poste.

229. D'autre part, les ententes de départ contiennent plusieurs dispositions particulières qui ne sont pas prévues dans la politique ou dans les balises la précédant. Il importe de laisser une marge de manœuvre à la direction pour qu'elle puisse négocier des ententes équitables et adaptées à chaque situation. Cependant, les avantages qui s'ajoutent à l'indemnité – particulièrement lorsqu'ils représentent une valeur importante – de même que la marge de manœuvre conférée aux dirigeants devraient aussi être approuvés par le CA. Or, ce n'est pas le cas actuellement.

230. Parmi les conditions particulières stipulées dans les 13 ententes, nous avons noté que, à 10 reprises, le lien d'emploi a été maintenu durant la période couverte par l'indemnité et même après dans certains cas. Nous avons relevé trois situations différentes :

- Le lien d'emploi a subsisté durant la période couverte par l'indemnité (cinq ententes). Par exemple, une indemnité de 52 semaines donnait lieu à une prolongation identique du lien d'emploi.
- Le lien d'emploi a été prolongé par l'étalement de l'indemnité sur une plus longue période que celle accordée (trois ententes). Ainsi, les 78 semaines ont été réparties sur 231 semaines pour un VP et sur 142 semaines pour un autre. Pour le troisième, l'indemnité de 75 semaines s'est échelonnée sur 150 semaines.
- Le lien d'emploi a été prolongé, d'une part, par l'étalement de l'indemnité sur une plus longue période que celle servant au calcul et, d'autre part, par l'attribution d'un congé sans solde à la fin de la période touchée (deux ententes). Notamment, il a été convenu dans une entente que la personne visée bénéficierait d'un congé sans solde de quatre ans après avoir touché une indemnité de 52 semaines qui s'est étalée sur 104 semaines.

231. Durant toute la période où le lien d'emploi est maintenu, les avantages liés au régime de retraite sont conservés. La Société déclare le salaire du VP à la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) et verse au régime sa quote-part en tant qu'employeur. Le VP paie de son côté la cotisation exigée du travailleur. Ainsi, il peut continuer de cumuler des années de service, qui sont portées au crédit de son régime de retraite. Durant un congé sans solde, les années concernées doivent être rachetées pour être prises en compte. Dans une entente, il a été prévu que le VP supporterait le coût du rachat (cotisations de l'employeur et du travailleur). Pour une autre, la Société a accepté de débourser le plein montant exigé par la CARRA, jusqu'à un maximum de 8 000 dollars.

232. Par ailleurs, la Société a continué de faire bénéficier six personnes du régime supplémentaire de retraite, ce qui a engendré des coûts pour celle-ci. De plus, tous les VP ont vu leur contrat d'assurance collective prolongé et pouvaient ainsi profiter des avantages afférents. Enfin, quatre d'entre eux avaient encore droit à l'escompte de 40 p. cent sur l'achat de produits alcooliques.

233. Les deux exemples suivants illustrent l'impact, sur le plan financier, des conditions particulières figurant dans les ententes de départ. Dans un cas, l'indemnité accordée au VP a été de 78 semaines et le lien d'emploi a été immédiatement rompu; la personne a reçu un montant forfaitaire et cette façon de faire n'a entraîné aucun coût additionnel pour la Société. Dans l'autre cas, la même indemnité a été étalée sur une période de 142 semaines et le lien d'emploi a été maintenu. Cette approche a impliqué des débours supplémentaires de l'ordre de 21 000 dollars. En effet, nous estimons que la Société versera à la CARRA des cotisations se chiffrant à près de 14 000 dollars, qu'elle déboursera environ 5 000 dollars relativement à l'assurance collective et qu'elle aura un manque à gagner de près de 2 000 dollars concernant l'escompte sur l'achat de produits en succursale; de plus, notre calcul ne tient pas compte de la cotisation éventuelle de l'employeur quant au régime supplémentaire de retraite.

234. Notre vérification a révélé que toutes ces modalités n'étaient pas prévues dans la politique approuvée par le CA ni dans les balises la précédant. En outre, nous considérons que la décision de conserver le lien d'emploi après avoir conclu une entente de départ et fixé le montant de l'indemnité à verser est plutôt surprenante, étant donné que l'on accorde normalement une telle compensation pécuniaire pour rompre ce lien.

235. Également, selon la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement* et le règlement portant sur le régime supplémentaire de retraite des VP, les indemnités de départ ne font pas partie du traitement admissible aux fins de ces régimes. À cet égard, la Société n'a pas vérifié auprès de la CARRA si ses pratiques étaient conformes à la loi. Par ailleurs, dans deux ententes de départ, on lit ceci: « La SAQ reconnaît l'année 1992 comme année de référence pour le début de l'application du régime supplémentaire de retraite. » Or, ni l'une ni l'autre des deux personnes avec lesquelles on a conclu ces ententes n'assumait alors la fonction de VP, leur nomination ayant eu lieu subséquemment.

236. La Politique d'indemnité en cas de départ est également muette à l'égard d'autres dispositions particulières énoncées dans les 13 ententes examinées. Nous avons notamment relevé les éléments suivants:

- la participation à un programme de réaffectation dont le coût approximatif est de 9 000 dollars par personne (six ententes);
- l'utilisation de la voiture de fonction pendant les six mois suivant la signature de l'entente de départ (une entente);
- l'achat d'une assurance vie de 8 000 dollars, lorsque le VP prend sa retraite de la Société, payé en totalité par la SAQ (neuf ententes).

237. **Nous avons recommandé à la Société**

- **de veiller à ce que toutes les dispositions figurant dans les ententes de départ, y compris les modalités relatives au versement des indemnités, soient conformes à la politique adoptée à ce chapitre;**

- **d'établir clairement dans cette politique la marge de manœuvre *dont dispose la direction* en ce qui concerne la négociation des ententes de départ.**

Reddition de comptes en matière de rémunération

238. Depuis 2001, la Société a plein pouvoir concernant la rémunération de son personnel non syndiqué. Elle peut donc, de sa propre initiative, modifier ses politiques de rémunération et d'indemnité en cas de départ ainsi que ses échelles salariales. Elle doit en contrepartie rendre compte des modifications aux normes et barèmes de rémunération, aux avantages sociaux et aux autres conditions de travail au Secrétariat du Conseil du trésor dans les 30 jours.

239. Bien que la Société communique annuellement à cette entité plusieurs des changements à ses politiques et à ses grilles salariales, elle ne le fait pas en temps opportun pour plusieurs politiques et a négligé de le faire pour une autre. En effet, la politique salariale pour les VP – traitant des salaires et des différentes conditions d'emploi telles que les « divers frais », l'allocation de dépenses pour l'achat de boissons alcooliques et l'avantage relié à l'utilisation de l'automobile – a été communiquée au Secrétariat du Conseil du trésor en juillet 2006, bien qu'elle ait été adoptée par le conseil d'administration en mai 2005. En ce qui concerne la politique d'indemnité en cas de départ du personnel cadre, elle n'avait pas été communiquée au moment de notre vérification, bien qu'elle ait été adoptée par le conseil d'administration en décembre 2003.

240. Nous avons recommandé à la Société de rendre compte adéquatement de ses politiques de rémunération ainsi que de toute autre condition de travail.

241. Commentaires de la Société

« Le conseil d'administration, le président-directeur général et les membres du comité de direction de la Société ont exprimé dès février 2006 leur entière confiance dans le processus mis en place par le Vérificateur général pour remplir son mandat. Ils s'en déclarent aujourd'hui pleinement satisfaits et désirent souligner la rigueur de la démarche qui a été suivie. Ils accueillent favorablement le rapport du Vérificateur général ainsi que les recommandations qui l'accompagnent.

« En tout premier lieu, les administrateurs et la direction de la Société se réjouissent de l'éclairage apporté par le rapport du Vérificateur général sur les **événements de décembre 2005.** Le rapport confirme que le but visé par l'opération d'ajustement du taux de change était de contrer une hausse potentielle des prix de vente exigés par les fournisseurs et ainsi assurer aux consommateurs québécois une baisse maximale des prix de détail pour tous les produits facturés en Euro. Le rapport confirme aussi le témoignage du président-directeur général en Commission parlementaire à l'effet qu'on ne l'avait pas mis au courant de la stratégie réorientée visant à inciter les fournisseurs à augmenter le prix de gros de leurs produits, et qu'il n'a pas demandé aux négociateurs d'influencer les fournisseurs.

« Le président-directeur général reconnaît que l'opération de décembre 2005 a été réalisée dans une certaine hâte et regrette les conditions dans lesquelles elle s'est déroulée. Il reçoit avec humilité l'avis exprimé par le Vérificateur général à l'effet qu'il aurait dû faire preuve d'une vigilance plus grande dans ce dossier, ce qu'il a lui-même reconnu en février 2006 en assumant sa part de responsabilité et en présentant des excuses publiques à cet égard.

« Par souci de mise en contexte et non pas de justification, il tient à indiquer que la confiance qu'il avait mise dans les membres du comité de direction en charge de ce dossier et la créance qu'il accordait à leur témoignage étaient indéfectibles. Cette confiance fut raffermie par l'attitude catégorique des deux vice-présidents concernés et leur disponibilité à expliquer publiquement les tenants et les aboutissants de l'opération dont ils assuraient la mise en œuvre.

« Il tient aussi à faire remarquer que, sans le détournement d'objectif intervenu à son insu, l'opération de décembre 2005 n'aurait pas eu la même ampleur. Elle devait en effet se limiter à des négociations ciblées pour obtenir un rabais volume de ceux des fournisseurs qui étaient en défaut de respecter l'exigence du meilleur prix coûtant canadien (MPCC). En cas de mésentente avec eux, il était prévu de reporter ces discussions à une date ultérieure en faisant, dans l'intervalle, bénéficier les consommateurs d'une baisse intégrale du prix de détail.

« Concernant les variations de l'Euro en 2005, la Société veut préciser que sa décision de reporter l'ajustement du taux de change était doublement motivée : 1) par la volonté de se protéger contre le redressement alors anticipé de l'Euro qui aurait entraîné des pertes sur l'écoulement d'inventaires achetés à prix fort ; 2) par le besoin de se donner le temps requis pour renforcer la politique d'achat et de mise en marché afin de contrer plus efficacement les hausses de prix des fournisseurs.

« Au plan des **pratiques commerciales**, la Société estime que le rapport du Vérificateur général constitue, par ses conclusions, un jalon marquant de son histoire récente. Le rapport souligne que la réforme de la politique d'achat et de mise en marché en 2005 a fait entrer la Société dans l'ère moderne du commerce de détail. Rappelons que ces changements importants ont été apportés pour accroître la concurrence entre fournisseurs lors de la sélection des produits et pour introduire la négociation des prix coûtants. Selon la Société, ils permettent d'améliorer l'offre et le rapport qualité-prix des produits, tout en contribuant à consolider à long terme la légitimité de l'organisme comme entreprise commerciale d'État.

« Au chapitre de la **planification stratégique**, la Société est satisfaite des observations du Vérificateur général quant à la rigueur des processus qui encadrent sa préparation. La Société reconnaît toutefois qu'elle pourrait mieux définir, avec son actionnaire, certains objectifs et indicateurs non financiers et les intégrer plus clairement à son plan stratégique. Il est à noter que le projet de modernisation de la gouvernance des sociétés d'État, présentement à l'étude devant l'Assemblée nationale, contribuera à clarifier en partie ces objectifs et indicateurs puisque le plan stratégique de la Société devra désormais être approuvé par son actionnaire.

« En matière de consommation responsable, la Société désire indiquer qu'elle suit attentivement l'évolution du modèle de consommation des Québécois au moyen d'enquêtes périodiques. Elle entend ainsi s'assurer que ses pratiques commerciales n'ont pas pour effet de modifier substantiellement ce modèle. Nous soulignons également qu'elle contribue à prévenir la consommation excessive, notamment par son engagement dans Éduc'alcool et son programme d'éthique de vente.

« Au plan de **l'efficacité opérationnelle**, la Société est satisfaite de constater que le rapport du Vérificateur général fait état du renversement de tendance observé au cours des deux dernières années au niveau des ratios d'exploitation. Elle reconnaît toutefois qu'il y a encore lieu d'améliorer sa performance concurrentielle par rapport à celles d'organismes à vocation semblable au Canada.

« En ce qui a trait aux **pratiques administratives**, la Société constate d'abord que, pour l'essentiel, le rapport donne son aval à la forme et au niveau de rémunération consentis aux hauts dirigeants de la Société.

« Le rapport identifie également certaines formes de rémunération et d'avantages consenties aux administrateurs ou aux dirigeants qui n'étaient pas autorisées ou encadrées par des règles expresses. Il signale également qu'elles se sont développées, juxtaposées et enracinées sur une longue période, certaines remontant jusqu'en 1977, la plupart ayant été introduites au cours des années 80 et 90.

« Les travaux du Vérificateur général ont permis de faire le tour complet de ces pratiques, de distinguer celles qui étaient légitimes de celles qui n'avaient pas ou plus leur raison d'être. Au cours de la présente année, la Société s'est fait un devoir, soit de mettre fin à ces pratiques, soit de les encadrer par des politiques et des contrôles plus appropriés, soit de les modifier pour les rendre conformes à la réglementation applicable.

« On doit constater, cependant, qu'à différents moments au cours de l'histoire de la Société, des failles au niveau du système de gouvernance ou l'absence de règles claires ont eu pour effet de permettre l'apparition de pratiques administratives qui, à différents degrés, manquaient pour le moins de rigueur et, quelquefois, de justification.

« Le rapport du Vérificateur général a le mérite non équivoque de rappeler qu'une gouvernance approximative présente toujours le risque de voir des pratiques discutables s'accumuler avec les années et se donner le faux confort du temps et de l'usage.

« Enfin, la Société tient à souligner que la révision de la gouvernance de l'organisme fait l'objet, depuis plusieurs mois, de travaux soutenus, tant au niveau du conseil d'administration qu'au niveau de la direction. Plusieurs changements ont déjà été apportés, d'autres sont en voie de l'être. Le conseil d'administration a notamment constitué un comité de gouvernance et d'éthique qui vient de se doter d'un plan de travail. Ce comité supervisera la mise en œuvre des nouvelles dispositions qui seront éventuellement adoptées par l'Assemblée nationale, en accord avec l'énoncé de politique sur la modernisation de la gouvernance des sociétés d'État, rendu public par le gouvernement. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent des principes reconnus de saine gestion. Ils correspondent aux exigences de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA). Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'ICCA.

Objectif de vérification

S'assurer que les activités commerciales de la SAQ ont été gérées avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, et qu'elles ont fait l'objet d'une reddition de comptes appropriée auprès des hautes instances.

Critères d'évaluation

- La SAQ a élaboré un plan stratégique précisant des objectifs, des cibles et des indicateurs.
- La SAQ s'est dotée de plans opérationnels pour mettre en œuvre son plan stratégique.
- Le CA et la haute direction ont veillé au bon déroulement des activités et à l'atteinte des résultats.
- La Politique d'achat et de mise en marché a été établie avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, et la SAQ s'est assurée de respecter les accords commerciaux en vigueur.
- Les processus de détermination du prix départ chais et du prix de détail des produits vendus en succursale ainsi que les pratiques relatives aux taux de change ont été clairement définis et suivis avec rigueur.
- La SAQ a comparé ses activités commerciales avec celles d'organismes similaires.
- Les rôles et les responsabilités des agents et des fournisseurs ont été précisés et communiqués aux intéressés.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure ce qu'il a été convenu d'appeler l'opération de décembre 2005, qui a consisté à communiquer avec des fournisseurs facturant leurs produits en euros, a été menée selon des principes de saine gestion.

Critères d'évaluation

- Les activités visées ont été planifiées à partir d'objectifs clairement définis, en tenant compte des orientations stratégiques et des accords commerciaux en vigueur, et en considérant les risques y afférents.
- Ces activités ont été réalisées conformément à ce qui avait été prévu.
- Les mécanismes de suivi et de reddition de comptes à ce chapitre ont permis aux hauts dirigeants de même qu'au CA d'être bien informés des résultats de l'opération et de prendre des décisions éclairées en temps opportun.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure, pour ce qui est de la haute direction, les politiques et directives en matière de rémunération, d'allocation, d'indemnité de départ, de frais de représentation, de déplacement et de séjour, incluant les avantages de toutes natures, étaient appropriées et bien appliquées.

Critères d'évaluation

- Les politiques et directives en cause :
  - respectaient la loi et la réglementation ;
  - favorisaient l'atteinte des objectifs de la SAQ ;
  - équivalaient aux pratiques d'organismes similaires.
- Le salaire de base, les avantages et les bonis :
  - étaient déterminés et accordés aux bénéficiaires conformément aux politiques ;
  - étaient bien documentés.
- Les règles et les procédures concernant le remboursement des frais de représentation, de déplacement et de séjour correspondaient à celles d'organismes similaires.
- Les frais de représentation, de déplacement et de séjour :
  - étaient justifiés ;
  - étaient engagés et remboursés suivant les règles et les procédures ;
  - étaient équivalents aux pratiques d'organismes similaires.

Objectif de vérification

Évaluer dans quelle mesure, pour ce qui est des membres du CA, les politiques et directives ayant trait à la prise en charge de leurs dépenses ainsi qu'aux autres avantages dont ils bénéficiaient étaient appropriées et bien appliquées.

Critères d'évaluation

- Les politiques et directives en cause respectaient la loi et la réglementation.
- Le remboursement des dépenses et les autres avantages consentis aux administrateurs :
  - étaient en tous points conformes aux politiques et directives ;
  - étaient bien documentés ;
  - étaient justifiés ;
  - étaient équivalents aux pratiques d'organismes similaires.

ANNEXE 2 – SOMMAIRE DE RÉSEAUX DE DISTRIBUTION

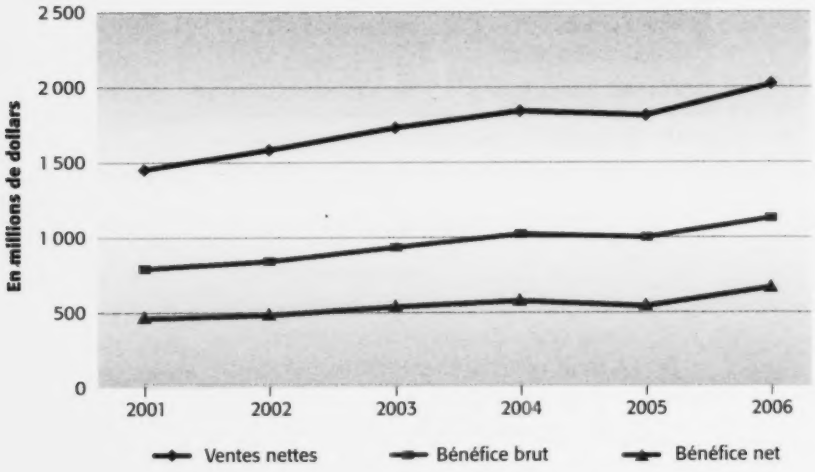
Québec	Ontario	Colombie-Britannique	Nouveau-Brunswick
• 406 succursales • 2 entrepôts et centres de distribution • 400 agences • 8 400 épiciers et dépanneurs privés • 1 site Web transactionnel	• 598 succursales • 9 entrepôts et centres de distribution • 194 agences • 441 magasins TBS • 408 boutiques des établissements vinicoles	• 212 succursales • 2 entrepôts et centres de distribution • 231 agences • 534 établissements de détail avec permis	• 50 succursales • 72 agences

Sources : CALJ et LCBO.

ANNEXE 3 – PERFORMANCE FINANCIÈRE : ÉVOLUTION DE NEUF INDICES

GRAPHIQUE A

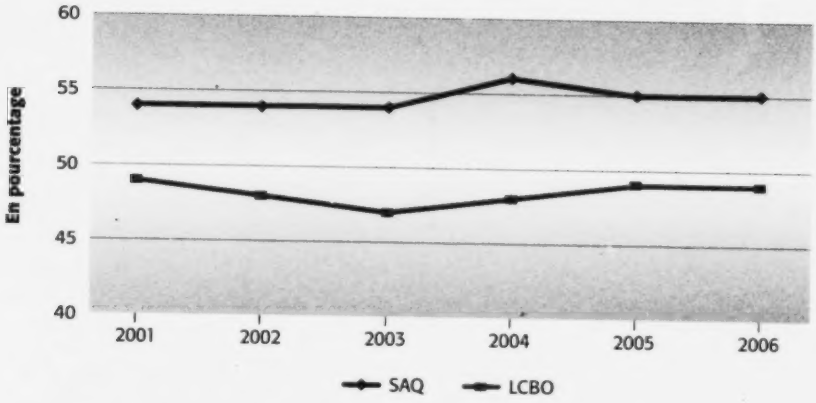
VENTES NETTES, BÉNÉFICE BRUT ET BÉNÉFICE NET DE LA SOCIÉTÉ (au 31 mars)



Le graphique A illustre la croissance soutenue, du 31 mars 2001 au 31 mars 2004, des ventes nettes et du bénéfice brut, et la croissance plus faible du bénéfice net. La grève des employés de magasins et de bureaux, en 2004-2005, a eu des répercussions négatives sur les ventes nettes et sur les bénéfices brut et net, qui ont fléchi respectivement de 1,4 p. cent, de 2,2 p. cent et de 4,4 p. cent. La situation s'est redressée en 2005-2006 : les ventes nettes et le bénéfice brut ont monté de près de 12 p. cent et la baisse des frais d'exploitation a permis d'accroître le bénéfice net d'environ 20 p. cent.

GRAPHIQUE B

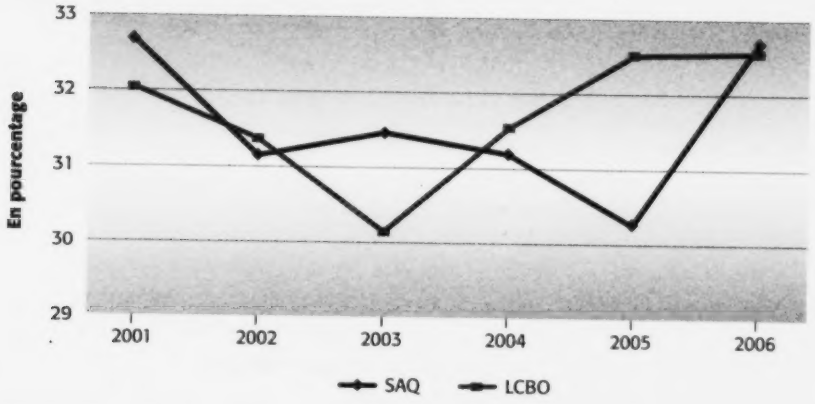
MARGE BRUTE (au 31 mars)



Le graphique B démontre que les marges brutes de la SAQ et de la LCBO ont légèrement fluctué au cours de la période visée. Cette relative constance est expliquée par le maintien des mêmes taux de majoration pendant cette période et par la stabilité de la répartition des ventes nettes par catégories de produits. La marge brute supérieure de la SAQ par rapport à celle de la LCBO s'explique par des structures de majoration différentes pour chaque type de produits vendus et le volume de ventes de chacun de ces types de produits.

GRAPHIQUE C

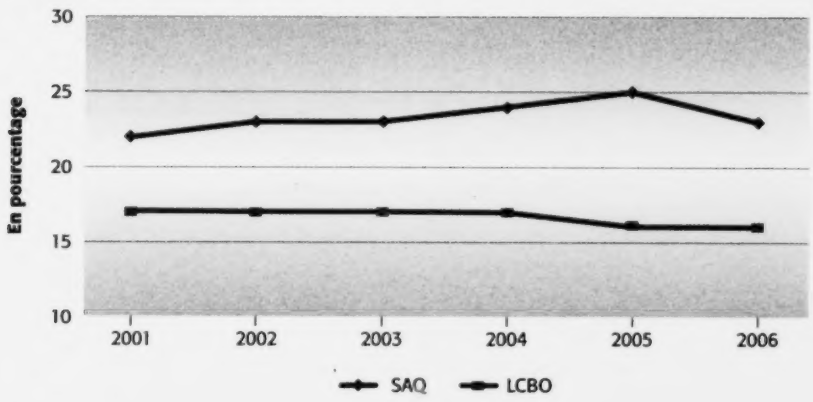
MARGE NETTE (au 31 mars)



Le graphique C démontre que la marge nette de la SAQ a légèrement fluctué au cours de la période 2000-2001 à 2005-2006. À plus de 30 p. cent, elle est similaire à celle de la LCBO au cours de la période analysée. C'est en 2004-2005 qu'on observe l'écart le plus important, année où les employés de magasins et de bureaux de la SAQ ont fait la grève pendant plusieurs semaines.

GRAPHIQUE D

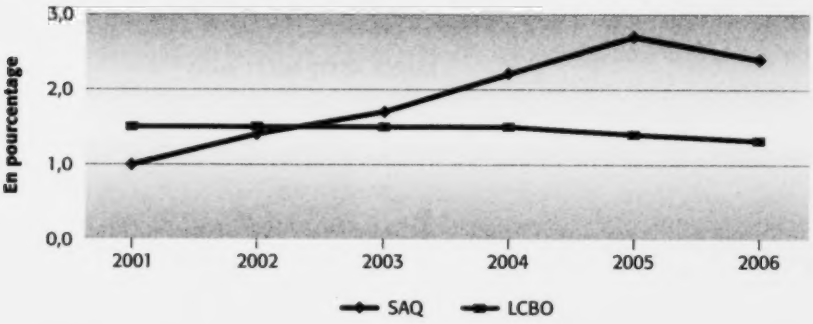
FRAIS D'EXPLOITATION PAR RAPPORT AUX VENTES NETTES (au 31 mars)



Le graphique D montre que le ratio entre les frais d'exploitation de la SAQ et ses ventes nettes a augmenté de 2000-2001 à 2004-2005, avant de diminuer sensiblement en 2005-2006. Par ailleurs, les frais de la Société à cet égard sont nettement plus élevés que ceux de la LCBO.

GRAPHIQUE E

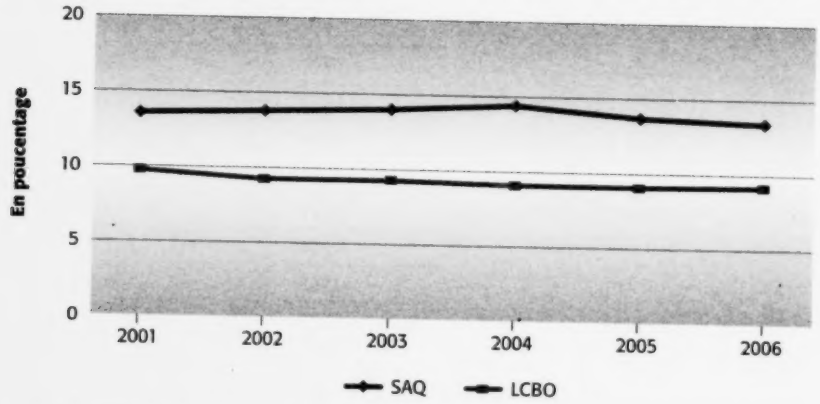
CHARGES D'AMORTISSEMENT PAR RAPPORT AUX VENTES NETTES (au 31 mars)



Le graphique E révèle que les charges d'amortissement ont crû de façon soutenue en proportion des ventes nettes, et ce, jusqu'en 2004-2005; cette hausse découle surtout de l'ampleur des investissements en immobilisations réalisés entre 1999-2000 et 2002-2003.

GRAPHIQUE F

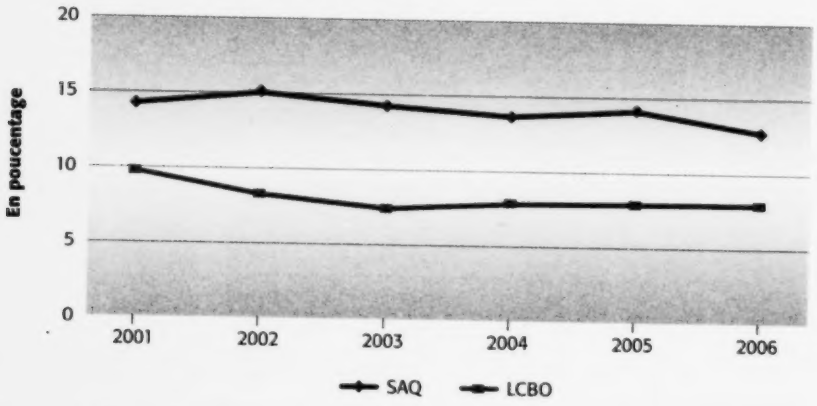
RÉMUNÉRATION ET CHARGES SOCIALES PAR RAPPORT AUX VENTES NETTES (au 31 mars)



On peut voir à l'aide du graphique F qu'à partir de 2003-2004, il y a réduction des dépenses concernant la rémunération et les charges sociales en regard des ventes nettes. Les dépenses de la Société en la matière demeurent, cependant, beaucoup plus élevées que celles de son homologue ontarienne : ratio de plus de 12 p. cent en 2005-2006, contre un peu plus de 9 p. cent. Alors que la LCBO enregistre près de 50 p. cent de ventes nettes de plus, elle n'a que 4 p. cent d'employés de plus. Le secteur où l'écart est le plus significatif est celui de l'administration, où la SAQ comptait 1 138 employés en 2004, contre seulement 713 à la LCBO.

GRAPHIQUE G

TAUX DE ROTATION DES STOCKS (au 31 mars)



Le graphique G indique que la SAQ est parvenue à abaisser cet indice par une meilleure gestion. À ce propos, la LCBO obtient néanmoins des résultats supérieurs aux siens.

ANNEXE 4 – QUOTAS DE VENTE FIXÉS PAR LA SOCIÉTÉ

	En milliers de dollars	
	Vins	Spiritueux
1989	130	210
1990	142	230
1991	168	240
1992	177	253
1993	184	260
1994	181	264
1995	175	260
1996	184	264
1997	225	264
1998	225	264
1999	240	264
2000	240	264
2001	300	300
2002	340	340
2003	375	375
2004	350	350
Juin 2005	375	375
Septembre 2005	425	425
2006	475	475
Janvier 2007	525	525
Avril 2007	575	575

	Augmentation
de 2001 à 2004	17 p. cent
de 2004 à avril 2007	64 p. cent

Source : SAQ.

ANNEXE 5 – EXEMPLES D'ÉTABLISSEMENT DU PRIX DE DÉTAIL

VINS IMPORTÉS

SAQ	En dollars		
Prix départ chais par bouteille	3,33	8,33	25,00
Prix départ chais par caisse	40,00	100,00	300,00
Transport	3,98	3,98	3,98
Droits d'accise	5,92	5,92	5,92
Éduc'alcool	0,12	0,12	0,12
Environnement	0,24	0,24	0,24
Frais de service[1]	4,31	4,95	7,09
Prix de base	54,57	115,21	317,35
Majoration fixe	27,00	27,00	27,00
Majoration ad valorem appliquée sur les tranches d'un prix de base de :			
20 à 40 $ (118 %)	23,60	23,60	23,60
40 à 55 $ (109 %)	15,88	16,35	16,35
55 à 75 $ (80 %)	–	16,00	16,00
75 à 175 $ (40 %)	–	16,08	40,00
175 $ ou plus (65 %)	–	–	92,53
Majoration totale	66,48	99,03	215,48
Taux de majoration effectif du prix de base	**122 %**	**86 %**	**68 %**
Prix de vente net	121,05	214,24	532,83
Taux d'augmentation du prix départ chais[2]	**178 %**	**104 %**	**74 %**
Taxe spécifique (0,89 $/l)	8,01	8,01	8,01
TPS	7,74	13,34	32,45
TVQ	10,26	17,67	43,00
Prix de détail par caisse	147,06	253,26	616,29

LCBO	En dollars		
Prix départ chais par bouteille	3,33	8,33	25,00
Prix départ chais par caisse	40,00	100,00	300,00
Transport	3,98	3,98	3,98
Droits d'accise	5,92	5,92	5,92
Prix de base	49,90	109,90	309,90
Majoration 64 %	31,94	70,34	198,34
Droits sur les vins	14,58	14,58	14,58
Droits sur les bouteilles	2,52	2,52	2,52
Droits environnementaux	1,07	1,07	1,07
Prix de vente net	100,01	198,41	526,41
Taux d'augmentation du prix départ chais[2]	**125 %**	**89 %**	**72 %**
TPS	6,00	11,90	31,58
Taxe de vente provinciale	12,00	23,81	63,17
Prix de détail par caisse	118,01	234,12	621,16

1. Il s'agit de frais de financement basés sur le coût des produits, auxquels s'ajoutent des frais de service de base. Ces derniers ont trait à la gestion de l'approvisionnement (achats, stocks, transport, dédouanement, réception des produits, entreposage, services de soutien et financement des immobilisations). L'objectif est d'incorporer au prix de base des produits les coûts susceptibles de varier selon la provenance (produits locaux ou importés). La LCBO, pour sa part, inclut l'ensemble de ces frais dans le taux de majoration.
2. Ce taux ne tient pas compte des droits d'accise et des frais de transport.

ANNEXE [illegible] – QUOTAS DE VENTE FIXÉS PAR LA SOCIÉTÉ

	En milliers de dollars	
	Vins	Spiritueux
1979	130	210
[illegible]	142	230
[illegible]	168	240
[illegible]	177	253
[illegible]	184	260
[illegible]	181	264
[illegible]	175	260
[illegible]	184	264
[illegible]	225	264
[illegible]	225	264
[illegible]	240	264
[illegible]	240	264
[illegible]	300	300
[illegible]	340	340
[illegible]	375	375
[illegible]	350	350
[illegible]	375	375
[illegible]	425	425
[illegible]	475	475
[illegible]	525	525
[illegible]	575	575

	Augmentation
[illegible]	17 p. cent
[illegible]	64 p. cent

[illegible]

VINS IMPORTÉS

SAQ	En dollars		
Prix départ chais par bouteille	3,33	8,33	25,00
Prix départ chais par caisse	40,00	100,00	300,00
Transport	3,98	3,98	3,98
Droits d'accise	5,92	5,92	5,92
Taxe alcool	0,12	0,12	0,12
Environnement	0,24	0,24	0,24
Frais de service	4,31	4,95	7,09
Prix de base	54,57	115,21	317,35
Majoration fixe	27,00	27,00	27,00
Majoration ad valorem appliquée sur les tranches d'un prix de base de :			
[illegible]	23,60	23,60	23,60
[illegible]	15,88	16,35	16,35
[illegible]	–	16,00	16,00
[illegible]	–	16,08	40,00
[illegible]	–	–	92,53
Majoration totale	66,48	99,03	215,48
Taux de majoration effectif du prix de base	**122 %**	**86 %**	**68 %**
Prix de vente net	121,05	214,24	532,83
Taux d'augmentation du prix départ chais[2]	**178 %**	**104 %**	**74 %**
Taxe spécifique [illegible]	8,01	8,01	8,01
TPS	7,74	13,34	32,45
TVQ	10,26	17,87	43,00
Prix de détail par caisse	147,06	253,26	616,29
Prix de détail par bouteille	**12,30**	**21,15**	**51,40**

LCBO	En dollars		
Prix départ chais par bouteille	3,33	8,33	25,00
Prix départ chais par caisse	40,00	100,00	300,00
Transport	3,98	3,98	3,98
Droits d'accise	5,92	5,92	5,92
Prix de base	49,90	109,90	309,90
Majoration [illegible]	31,94	70,34	198,34
[illegible]	14,58	14,58	14,58
[illegible]	2,52	2,52	2,52
[illegible]	1,07	1,07	1,07
Prix de vente net	100,01	198,41	526,41
Taux d'augmentation du prix départ chais[2]	**125 %**	**89 %**	**72 %**
TPS	6,00	11,90	31,58
Taxe de vente provinciale	12,00	23,81	63,17
Prix de détail par caisse	118,01	234,12	621,16
Prix de détail par bouteille	**9,85**	**19,55**	**51,80**

[illegible]

SPIRITUEUX IMPORTÉS[3]

SAQ	En dollars		
Prix départ chais par bouteille	3,33	7,50	13,33
Prix départ chais par caisse	40,00	90,00	160,00
Transport	4,16	4,16	4,16
Droits d'accise	42,11	42,11	42,11
Éduc'alcool	0,36	0,36	0,36
Environnement	0,24	0,24	0,24
Frais de service[1]	4,18	4,64	5,29
Prix de base	91,05	141,51	212,16
Majoration fixe	117,65	117,65	117,65
Majoration ad valorem appliquée sur les tranches d'un prix de base de :			
78 à 110$ (120%)	15,66	38,40	38,40
110$ ou plus (110%)	–	34,66	112,38
Majoration totale	133,31	190,71	268,43
Taux de majoration effectif du prix de base	**146%**	**135%**	**127%**
Prix de vente net	224,36	332,22	480,59
Taux d'augmentation du prix départ chais[2]	**345%**	**218%**	**171%**
Taxe spécifique (0,89$/l)	8,01	8,01	8,01
TPS	13,94	20,41	29,32
TVQ	18,47	27,05	38,84
Prix de détail par caisse	264,78	387,69	556,76

LCBO		En dollars		
Prix départ chais par bouteille		3,33	7,50	13,33
Prix départ chais par caisse		40,00	90,00	160,00
Transport		4,16	4,16	4,16
Droits d'accise		42,11	42,11	42,11
Prix de base		86,27	136,27	206,27
Majoration	145%	125,09	197,59	299,09
Droits sur les bouteilles		4,86	4,86	4,86
Droits environnementaux		1,07	1,07	1,07
Prix de vente net		217,29	339,79	511,29
Taux d'augmentation du prix départ chais[2]		**328%**	**226%**	**191%**
TPS		13,04	20,39	30,68
Taxe de vente provinciale		26,07	40,77	61,35
Prix de détail par caisse		256,40	400,95	603,32

1. Il s'agit de frais de financement basés sur le coût des produits, auxquels s'ajoutent des frais de service de base. Ces derniers ont trait à la gestion de l'approvisionnement (achats, stocks, transport, dédouanement, réception des produits, entreposage, services de soutien et financement des immobilisations). L'objectif est d'incorporer au prix de base des produits les coûts susceptibles de varier selon la provenance (produits locaux ou importés). La LCBO, pour sa part, inclut l'ensemble de ces frais dans le taux de majoration.
2. Ce taux ne tient pàs compte des droits d'accise et des frais de transport.
3. Pour ces exemples, les spiritueux incluent le rhum, le gin et la vodka. Des taux de majoration différents peuvent s'appliquer, dans l'une ou l'autre des provinces, sur d'autres produits (whisky, cognac, etc.).
4. L'Ontario a etabli un prix plancher de 21,75 dollars pour une bouteille de spiritueux.

ANNEXE 6 – EXEMPLES D'ÉTABLISSEMENT DU PRIX DE DÉTAIL D'UN VIN EN FONCTION OU NON DU RABAIS VOLUME

	Scénario : Le rabais volume est de 2,5 p. cent.	
En dollars	**A : Le consommateur n'en profite pas directement.**	**B : Le consommateur en profite.**
Prix départ chais par caisse	42,24	42,24
Rabais volume (2,5 %)	–	(1,06)
Transport, droits d'accise, Éduc'alcool, environnement et frais de service	14,57	14,57
Prix de base	56,81	55,75
Majoration totale	68,92	67,77
Prix de vente net	125,73	123,52
Taxes	26,66	26,36
Prix de détail par caisse	152,39	149,88
Prix de détail par bouteille	**12,70**	**12,50**

L'exemple A illustre l'approche suivie par la SAQ concernant les ententes qui prévoient l'obtention d'un rabais volume. Cet exemple met en lumière le fait que la Société améliore ainsi sa rentabilité, puisqu'elle facture aux clients 2,21 dollars de plus par caisse que dans l'exemple B, soit la différence entre les prix de vente nets. Le calcul effectué dans la colonne A montre que le consommateur déboursera 2 p. cent de plus pour l'achat du même produit.

SAQ	En dollars		
Prix départ chais par bouteille	3,33	7,50	13,33
Prix départ chais par caisse	40,00	90,00	160,00
Transport	4,16	4,16	4,16
Droits d'accise	42,11	42,11	42,11
[illegible]	0,36	0,36	0,36
[illegible]	0,24	0,24	0,24
[illegible]	4,18	4,64	5,29
Prix de base	91,05	141,51	212,16
[illegible]	117,65	117,65	117,65
[illegible]			
[illegible]	15,66	38,40	38,40
[illegible]	–	34,66	112,38
[illegible]	133,31	190,71	268,43
Taux de majoration effectif du prix de base	**146 %**	**135 %**	**127 %**
Prix de vente net	224,36	332,22	480,59
Taux d'augmentation du prix départ chais[1]	**345 %**	**218 %**	**171 %**
[illegible]	8,01	8,01	8,01
TPS	13,94	20,41	29,32
TVQ	18,47	27,05	38,84
Prix de détail par caisse	264,78	387,69	556,76
Prix de détail par bouteille	**22,10**	**32,35**	**46,40**

LCBO		En dollars		
Prix départ chais par bouteille		3,33	7,50	13,33
Prix départ chais par caisse		40,00	90,00	160,00
Transport		4,16	4,16	4,16
Droits d'accise		42,11	42,11	42,11
Prix de base		86,27	136,27	206,27
Majoration	145 %	125,09	197,59	299,09
Droits sur les bouteilles		4,86	4,86	4,86
Droits environnementaux		1,07	1,07	1,07
Prix de vente net		217,29	339,79	511,29
Taux d'augmentation du prix départ chais[2]		**328 %**	**226 %**	**191 %**
TPS		13,04	20,39	30,68
Taxe de vente provinciale		26,07	40,77	61,35
Prix de détail par caisse		256,40	400,95	603,32
Prix de détail par bouteille		**21,75[4]**	**33,45**	**50,30**

	Scénario : Le rabais volume est de 2,5 p. cent.	
En dollars	A : Le consommateur n'en profite pas directement.	B : Le consommateur en profite.
Prix départ chais par caisse	42,24	42,24
Rabais volume (2,5 %)	–	(1,06)
Transport, droits d'accise, Éduc alcool, environnement et frais de service	14,57	14,57
Prix de base	56,81	55,75
Majoration totale	68,92	67,77
Prix de vente net	125,73	123,52
Taxes	26,66	26,36
Prix de détail par caisse	152,39	149,88
Prix de détail par bouteille	**12,70**	**12,50**

ANNEXE 7 – REPRODUCTION INTÉGRALE DU COURRIEL DU 10 DÉCEMBRE 2005

« **De:** [VP à la commercialisation]

Envoyé: 10 décembre, 2005 11:24

À: [PDG, VP et chef de la direction financière]

Cc: [4 personnes: VP aux achats et à la mise en marché, directrice de l'administration et des processus, directeur principal de la planification financière, secrétaire générale et VP aux services juridiques]

Objet: Stratégie négociation des prix suite diminution des frais de service

À l'attention des lecteurs: prendre une grande bouffée d'air avant la lecture....

Situation: les frais de service vont être diminués à compter du mois de janvier suite notamment à l'ajustement des taux de change et, être communiqués aux fournisseurs le 13 décembre

Les fournisseurs auront jusqu'au 20 décembre pour faire des modifications aux coûtants des produits, ils ne pourront changer la devise qu'en mars car le choix de la devise est annuel uniquement.

Les changements de coûtant lié aux changements de taux des devises ne concerneront ainsi que les fournisseurs facturant la SAQ en devises étrangères d'ici le mois de mars.

En fonction des ajustements de cost des fournisseurs, la SAQ appliquera sa politique d'achats mise en marché concernant la négociation des coûtants selon la stratégie suivante:

- Si les coûtants proposés sont < ou = au meilleur prix canadien et que l'augmentation est < ou = à 5 %, le nouveau coûtant sera automatiquement accepté
- Si les coûtants proposés sont < ou = au meilleur prix canadien et que l'augmentation est > à 5 %, le coûtant doit être négocié par le directeur de produit. Dans ce cas si l'augmentation est motivée par l'ajustement de la devise, la limiter à 5 % en motivant le fait que la stratégie de devise de la SAQ appartient à la SAQ à partir du moment où le fournisseur décide de se protéger en facturant La SAQ dans sa propre devise

- Si les coûtants sont > au meilleur prix canadien, le coûtant doit être négocié par le directeur de produit et proposer un mécanisme de partage de la différence de coûtant entre les fournisseurs, la SAQ et le consommateur, ce mécanisme reste à définir avec la finance; dans l'hypothèse où le fournisseur n'accepte pas, il n'y aura pas de modification du coûtant pas la SAQ et le prix diminuera à 100 % au profit du consommateur, si le prix reste supérieur au meilleur prix canadien, la SAQ pourra aller jusqu'à stopper les commandes jusqu'à entente sur le coûtant avec le fournisseur.

Il y a un enjeu dans ce scénario: si les négociations prennent trop de temps, le 1er changement de prix de détail bénéficiera de 100 % du gain de taux de change et une augmentation subséquente sera plus difficile sur le plan médiatique, il est pour cela nécessaire de trouver une solution pour donner davantage de délai pour la négociation aux acheteurs

On doit valider cette stratégie avant le 16 décembre

Merci vous pouvez respirer....

[...]
Vice-président à la commercialisation
SAQ
[Coordonnées] »

ANNEXE 8 – REPRODUCTION INTÉGRALE DU COURRIEL DU 11 DÉCEMBRE 2005

« **De:** [VP aux achats et à la mise en marché]

Envoyé: 11 décembre, 2005 12:05

À: [VP à la commercialisation, PDG et VP et chef de la direction financière]

Cc: [3 personnes: directrice de l'administration et des processus, directeur principal de la planification financière, secrétaire générale et VP aux services juridiques]

Objet: RE: Stratégie négociation des prix suite diminution des frais de service

Tel que discuté lors de notre récente rencontre à ce sujet, nous devons circonscrire l'ampleur de la tache à accomplir pour permettre la mise en place d'un plan d'action de la part des directeurs produits, et leurs équipes respectives, si le scénario ci-après est retenu. Nous pourrons ainsi évaluer le temps nécéssaire pour compléter le travail mais, [le VP à la commercialisation] à raison, il y a ici un enjeu de temps pour nous permettre de négocier avec les fournisseurs.

Autre élément important, nous ferons face à beaucoup de résistence de la part de certains fournisseurs et de leurs agents. L'exécutif de l'AQAVBS, lors d'une rencontre, avec [le président du CA, un membre du CA, le PDG] et moi, portant sur le plan stratégique avait soulevé la question de la négociation des prix ce qui avait suscité une intervention des plus passionnée de la part [d'un membre de l'AQAVBS] sur le sujet.

Conséquemment, il faut, dès maintenant, mettre [le VP aux affaires publiques et aux communications et adjoint au PDG] et son équipe dans le coup et se préparer à répondre (entre autres) aux questions portant sur notre stratégie de partage de la différence de coûtant entre le fournisseur, la SAQ et le consommateur (plan de communication déjà prévu dans CMV mais qui devra être devancé). C'est exactement le genre de question qui intéresserait au plus haut point un [journaliste] lorsque l'on connaît l'intérêt marqué que ce dernier porte sur la question des prix à la SAQ.

[VP aux achats et à la mise en marché] »

ANNEXE 9 – BILAN DE L'OPÉRATION DE DÉCEMBRE 2005

Fournisseurs payés en euros	→ Environ 404, pour un total de 603 produits représentant près de 15 p. cent des achats effectués par la Société
Fournisseurs appelés	→ Environ 115
Ententes conclues	→ 28 ententes concernant 40 produits, dont le prix départ chais a augmenté en moyenne de 9,12 p. cent
Produits dont le prix départ chais n'a pas fait l'objet d'une demande de révision	→ 461 produits, dont le prix de détail a diminué en moyenne de 9,73 p. cent
Produits dont le prix départ chais a fait l'objet d'une demande de révision et pour lesquels aucune entente n'a été conclue	→ 102 produits, dont le prix départ chais a augmenté en moyenne de 1,54 p. cent

ANNEXE 10 – PRÉCISIONS TERMINOLOGIQUES

Agence
Les agences offrent les mêmes produits (entre 50 et 200) que les succursales de la SAQ. Elles s'en distinguent en étant situées à l'intérieur d'un commerce de détail où l'on vend des produits alimentaires, généralement une petite épicerie ou un dépanneur. Pour pouvoir abriter une agence, le commerce doit être exploité dans une localité qui n'est pas desservie par le réseau de succursales et être à plus de 15 kilomètres de l'une d'entre elles.

Agent
Il s'agit d'une personne désignée officiellement par un fournisseur de la SAQ pour le représenter auprès de celle-ci.

Agent promotionnel accrédité
Cet agent est chargé d'assurer, au Québec, la promotion des produits du fournisseur qu'il représente et il est reconnu à ce titre par la SAQ.

Banque de référencement
La banque de référencement correspond au nombre de produits pouvant être inscrits au répertoire général par les agents promotionnels accrédités. Ce nombre est déterminé selon la valeur des achats effectués par la SAQ auprès des fournisseurs représentés par chaque agent promotionnel accrédité. Cette valeur est calculée une fois l'an, au début de l'exercice, sur la base des achats effectués durant l'exercice précédent.

Boisson alcoolique de gamme supérieure
Le produit est ainsi désigné lorsque son prix de détail est supérieur de 25 p. cent au prix moyen des produits courants de la même catégorie.

Catégorie
Une catégorie regroupe des produits comportant des caractéristiques communes. Elle est créée sur la base de critères objectifs, quantifiables et vérifiables : volume de ventes minimal (en dollars), nombre minimal de produits, popularité auprès des consommateurs, potentiel de marché, etc.

Commande privée
Le service des commandes privées permet à toute personne d'acquérir des boissons alcooliques qui ne sont pas commercialisées dans les magasins de la SAQ. Pour ce faire, le client doit adresser une demande en ce sens à la Société, qui s'occupe de mener la transaction avec le fournisseur de la province ou du pays visé.

Frais de service
Les frais de service sont des frais de financement basés sur le coût des produits, auxquels s'ajoutent des frais de service de base. Ces derniers ont trait à la gestion de l'approvisionnement (achats, stocks, transport, dédouanement, réception des produits, entreposage, services de soutien et financement des immobilisations). L'objectif est d'incorporer au prix de base des produits les coûts susceptibles de varier selon la provenance (produits locaux ou importés).

Marge brute
On peut définir la marge brute comme étant l excédent des ventes nettes sur le coût des produits vendus (bénéfice brut), exprimé en pourcentage des ventes nettes.

Marge nette
La marge nette correspond au bénéfice net, exprimé en pourcentage des ventes nettes.

Première distribution
La première distribution réfère aux activités initiales permettant de mettre un bien déjà produit à la disposition de l'acheteur.

Prix de base
Les principales composantes du prix de base sont le prix départ chais, les frais de transport maritime et routier, les droits d'accise, certains autres droits (Éduc'alcool et environnement) ainsi que les frais de service.

Prix départ chais
Prix demandé par le fournisseur pour son produit au sortir de la cave, excluant tous les frais connexes à la vente.

Produit courant
On qualifie de « courant » tout produit commercialisé par la SAQ qui n'est pas un produit de spécialité. En pratique, c'est un produit dont l'approvisionnement est garanti et dont les ventes atteignent le quota fixé.

Produit de spécialité
Une boisson alcoolique est vue comme un produit de spécialité si elle répond à l'un des critères suivants : elle est de gamme supérieure ; elle est achetée en faible quantité et commercialisée lors d'activités particulières ; elle est dénaturée ; elle est utilisée à des fins sacramentelles ; elle est vendue en vrac ; elle répond à une demande saisonnière ou spéciale, comme celle d'un groupe ethnique ou religieux.

Quota de vente

La Société entend par « quota de vente » le seuil minimal concernant les ventes d'un produit courant pour qu'il soit maintenu au répertoire. Il est calculé pour l'ensemble des catégories (quota de vente « corporatif ») et pour chaque catégorie (quota de vente par catégorie).

Répertoire général

Le répertoire général réfère à l'ensemble des produits courants offerts par la SAQ.

Succursale

On désigne ainsi un magasin de la SAQ qui répond aux caractéristiques d'une des enseignes suivantes : SAQ Sélection, SAQ Classique de quartier, SAQ Express, SAQ Signature, SAQ Dépôt, comptoir de vente de vin en vrac ou succursale virtuelle SAQ.com.

Titulaire de permis

En ce qui concerne les activités de la Société, les titulaires de permis sont les hôteliers, les restaurateurs ainsi que les propriétaires de bar qui vendent des boissons alcooliques pour consommation sur place.

Ventes aux brasseurs et distributeurs de bière

Les titulaires d'un permis de distributeur de bière vendent et livrent, dans la province de Québec, des bières fabriquées dans les autres provinces canadiennes ou à l'étranger par eux-mêmes ou par des sociétés qui leur sont apparentées. Ces produits doivent être achetés exclusivement de la Société. Toutefois, ces transactions ne génèrent aucun bénéfice brut.

Ventes nettes

Les ventes nettes renvoient au chiffre des ventes brutes d'une période diminué des taxes à la consommation, des escomptes et des retours ainsi que de certains prélèvements. Pour ne pas introduire de biais dans les analyses comparatives, nous avons aussi exclu des ventes nettes celles qui concernent les brasseurs et les distributeurs de bière.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Annexe B

Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006

TABLE DES MATIÈRES

	Paragr.
AVANT-PROPOS	1.
OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	3.
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	19.
RESTRICTIONS INCLUSES DANS LE RAPPORT DE VÉRIFICATION	24.
Périmètre comptable	25.
Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public	38.
Comptabilité d'exercice	45.
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	57.
Instruments financiers libellés en devises	64.
Subventions de fonctionnement aux universités	73.
Subventions pour les immobilisations de certaines commissions scolaires	82.
Compensation tenant lieu de taxes aux municipalités	91.
Stocks et charges payées d'avance	97.
Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties	101.
Redressements comptables	107.
Avantages sociaux futurs	115.
Autres dérogations aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public	118.
Présentation de certains postes sur une base brute	124.
AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES	
Loi sur l'équilibre budgétaire	127.
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux	143.
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	151.
Annexe - Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent après chacun des sujets traités, sauf en ce qui concerne la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, *puisque nous rapportons les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux. Pour ce qui est de la section portant sur le périmètre comptable, en plus des commentaires du ministère des Finances du Québec, nous consignons ceux du ministère de la Santé et des Services sociaux et ceux du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Le ministère du Revenu du Québec a également formulé des commentaires sur la comptabilité d'exercice.*

Sigles utilisés dans ce rapport

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
PPIFG	Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties

AVANT-PROPOS

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Stéphane Armanda
Marie-Josée Couture
Nancy Fagnant
Yvon Geoffroy
Julie Laflamme
Guy Magnan
Isabelle Magnan
Lucie Pageau
Louise Sénécal
Hélène Thériault

Plus de 50 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

1. Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006. Ce rapport présente mes remarques à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il accompagne le rapport de vérification de ces états financiers, qui est joint aux Comptes publics et qui est reproduit en annexe.

2. Ce rapport spécial sera reproduit en annexe du tome II de mon *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, qui sera déposé en décembre 2006. Il vise notamment à permettre aux parlementaires de prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de toutes mes remarques sur ces derniers.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

3. Le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale ses états financiers consolidés pour l'année financière 2005-2006. Ceux-ci font état d'un surplus annuel de 37 millions de dollars, d'un passif de 145 milliards et d'une dette nette de 104,7 milliards au 31 mars 2006.

4. Tout d'abord, je tiens à souligner le dépôt plus rapide des états financiers cette année. Des efforts soutenus ont été déployés par tous les acteurs chargés de la préparation de ces états financiers afin de devancer de près de deux mois leur publication par rapport à l'an dernier. De plus, en juin 2006, le ministère des Finances du Québec a publié pour la première fois le *Rapport mensuel des opérations financières au 30 avril 2006*. Cette information, produite sur une base mensuelle, ainsi que le dépôt dans un délai plus court des états financiers sont certes de nature à améliorer la reddition de comptes envers les parlementaires et les citoyens.

5. En 2005-2006, le gouvernement a aussi accompli des gestes positifs et concrets pour répondre à mes recommandations. Ainsi, 30 p. cent des recommandations formulées en 2004-2005 ont été appliquées ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, ce qui est une amélioration par rapport à l'an dernier, alors que ce taux se situait à seulement 7 p. cent.

6. Toutefois, plusieurs problèmes persistants m'obligent à communiquer les deux observations suivantes aux parlementaires.

7. Comme première observation, j'invite encore le gouvernement à faire preuve de plus de rigueur et d'indépendance dans l'information financière qu'il transmet aux parlementaires et aux citoyens afin de leur fournir un portrait aussi juste que possible des finances publiques.

8. D'abord, le gouvernement n'inclut toujours pas les résultats des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans ses états financiers. Des déficits de l'ordre de 1,3 milliard au 31 mars 2006 ont ainsi été cumulés dans le réseau de la santé et des services sociaux au cours des dernières

années en marge du périmètre comptable du gouvernement et du solde budgétaire permettant de mesurer le respect de l'équilibre budgétaire. En 2005-2006, le Québec est la seule province qui n'intègre pas, en tout ou en partie, les entités des réseaux dans son périmètre comptable.

9. De plus, l'absence de volonté gouvernementale d'appliquer l'intégralité des principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur public, en choisissant plutôt d'établir ses propres conventions comptables, est la source de problèmes de nature différente : un problème d'indépendance et un problème de comparabilité.

10. D'une part, pour que les états financiers soient objectifs, ils doivent reposer sur des normes établies par un organisme de normalisation indépendant. Il n'est pas adéquat que le choix de normes comptables repose sur les préférences des préparateurs des états financiers ou encore qu'il soit influencé par des modifications de lois qui visent à répondre à des besoins particuliers. Les recommandations formulées par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) sont le fruit d'un processus garantissant leur neutralité.

11. À titre illustratif, en 2004-2005, le gouvernement a modifié les règles de financement des universités lui permettant de reporter dans des années futures des dépenses encourues pendant l'année financière en cours ou lors des années antérieures. Ainsi, des dépenses de près de 300 millions de dollars se rapportant aux années financières 2003-2004 à 2005-2006 n'étaient pas encore inscrites au 31 mars 2006. Le fait de repousser ainsi à plus tard l'inscription de dépenses n'est pas conforme aux PCGR, en plus d'avoir des répercussions sur les choix budgétaires des années futures.

12. D'autre part, l'utilisation par le gouvernement du Québec de règles comptables différentes de celles des autres gouvernements au Canada nuit à la comparabilité de ses états financiers ainsi que de ses principaux indicateurs de performance avec ceux des autres gouvernements. En effet, la quasi-totalité de ceux-ci ont maintenant emboîté le pas en adhérant aux PCGR. L'adoption intégrale de ces principes favoriserait également la comparabilité des résultats d'une année à l'autre, puisque le gouvernement devrait, au prix d'un effort raisonnable, redresser les données comparatives à la suite d'une modification rétroactive de ses pratiques comptables.

13. Ma seconde observation vise de nouveau à mettre en garde les parlementaires contre l'illusion de l'équilibre budgétaire, tel que déterminé dans le cadre de la reddition de comptes relative à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Le solde cumulé aux fins de cette loi sert actuellement d'indicateur au gouvernement à cet égard. Au 31 mars 2006, celui-ci a déclaré un excédent de 192 millions de dollars. À mon avis, à l'exception des restrictions se rapportant au respect des conventions comptables du gouvernement contenues dans mes rapports de vérification, cette somme a été établie dans un respect technique de la loi, mais pas dans son esprit.

14. En effet, trois problèmes de nature différente font que, dans la réalité, le solde budgétaire aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* est grandement déficitaire, soit d'au moins 5,3 milliards de dollars.

15. Un premier problème découle du choix effectué par le gouvernement de recourir à certaines méthodes comptables discutables et qui donnent des résultats avantageux lors du calcul du solde établi aux fins de la loi.

16. Le second problème provient du fait que le gouvernement ne redresse pas les données comparatives à la suite de modifications rétroactives de ses pratiques comptables dont les effets sont inscrits directement à la dette nette. Conséquemment, des dépenses ou des réductions de revenus ne sont pas considérées dans le calcul de ce solde. En 2005-2006, le gouvernement a inscrit directement à la dette nette les plus importantes modifications depuis la réforme comptable de 1998.

17. Enfin, l'inscription de revenus en double dans le solde cumulé aux fins de la loi constitue le dernier problème. Ainsi, en 2005-2006, à la suite d'une modification comptable, des revenus de 112 millions de dollars ont été considérés une deuxième fois dans le calcul du solde cumulé aux fins de la loi, ceux-ci ayant déjà été pris en compte en 2003-2004. Cette comptabilisation en double est une première dans l'histoire de cette loi.

18. Somme toute, l'excédent de 192 millions de dollars calculé par le gouvernement aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* n'est pas crédible.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

19. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006. Ces états financiers sont inclus dans le volume 1 des Comptes publics et ils sont dressés d'après les conventions comptables proposées par le ministre des Finances et adoptées par le Conseil du trésor. Ils sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances et celui-ci les présente à l'Assemblée nationale conformément à la *Loi sur l'administration financière*.

20. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada. Elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information ainsi qu'une évaluation des principes comptables suivis et des estimations financières faites par le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.

21. Cette vérification de l'information financière a pour but de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de ses résultats, en fonction des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public. En effet, pour la première fois cette année, les vérificateurs des gouvernements doivent formuler leur opinion en fonction de ces principes.

22. Cette vérification a également pour objectif, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, d'exprimer une opinion sur la question de savoir si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et de son évolution ainsi que des résultats de ses opérations, selon les conventions comptables du gouvernement.

23. Le présent document explique d'abord les éléments ayant fait l'objet d'une restriction dans le rapport de vérification sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006. Il contient également d'autres éléments jugés suffisamment importants pour en informer les membres de l'Assemblée nationale. Enfin, il fait le point sur l'état des recommandations qui ont été formulées l'an passé à la suite de la vérification des états financiers.

RESTRICTIONS INCLUSES DANS LE RAPPORT DE VÉRIFICATION

24. La vérification des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2006 n'a pas permis l'expression d'une opinion sur la fidélité de l'image donnée, selon les PCGR. L'importance des répercussions que sont susceptibles d'avoir les deux restrictions formulées dans le rapport de vérification, reproduit en annexe, explique cette situation. Des explications pertinentes sur chacune des restrictions suivent.

Périmètre comptable

25. La convention comptable du gouvernement publiée à la note 1 de ses états financiers stipule que le périmètre comptable de celui-ci englobe les ministères, les organismes, les entreprises et les fonds spéciaux qui doivent rendre compte de la gestion de leurs opérations et de leurs ressources financières soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale, et qui appartiennent au gouvernement ou sont sous son contrôle. Malgré la teneur de cette convention, les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne sont pas incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Le Québec est la seule province, en 2005-2006, qui n'intègre pas, en tout ou en partie, les entités des réseaux dans son périmètre comptable.

26. Les entités de ces deux réseaux, qui gèrent des sommes représentant près de 60 p. cent des dépenses publiques, sont sous le contrôle du gouvernement. De plus, elles rendent compte de leur gestion soit à un ministre, soit directement à l'Assemblée nationale. Par conséquent, elles devraient être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Ainsi, l'information les concernant devrait être entièrement prise en considération dans la détermination des résultats annuels du gouvernement et dans le portrait de sa situation financière, ce qui n'est pas le cas.

27. Une restriction portant sur la non-inclusion des entités des deux réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement a donc été formulée, et ce, pour une cinquième fois consécutive. Étant donné que le gouvernement n'a pas encore procédé à l'analyse exhaustive des répercussions financières qu'aurait l'intégration de la totalité des entités des réseaux dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer l'impact sur ses états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2006.

28. Les états financiers consolidés du gouvernement incluent les subventions accordées aux entités des réseaux. Ils présentent aussi en note ses engagements quant au financement de leurs acquisitions d'immobilisations. Comme l'an dernier, le gouvernement fournit, dans l'annexe 19 de ses états financiers, de l'information sur les fonds d'exploitation des réseaux.

29. Pour l'heure, l'information divulguée doit être interprétée avec prudence, puisqu'elle n'offre toujours pas une image complète de la situation financière des réseaux. Ainsi, l'annexe ne livre aucun renseignement sur les fonds d'immobilisations ou de dotation.

30. De plus, cette information est établie selon des conventions comptables parfois différentes de celles du gouvernement. Il faut voir que les conventions et les pratiques comptables en vigueur dans les entités des réseaux sont, selon le cas, établies par le ministère de la Santé et des Services sociaux ou par celui de l'Éducation, du Loisir et du Sport. À titre d'exemple, le gouvernement comptabilise ses immeubles sur la base du coût d'acquisition et inscrit un amortissement annuel en fonction de la durée de vie utile. Cependant, dans le réseau de la santé et des services sociaux, aucun amortissement n'apparaît dans les résultats de l'exercice.

31. En dépit de ses limites, cette annexe montre que le réseau de la santé et des services sociaux est aux prises avec des déficits cumulés importants, de l'ordre de 1,3 milliard de dollars au 31 mars 2006, qui ne se reflètent pas dans la situation financière du gouvernement. Elle révèle également que le déficit annuel de ce réseau s'est résorbé de moitié, comparativement à l'an dernier; il s'élève maintenant à 104 millions. En 2005-2006, mis à part le Québec, toutes les provinces ont inclus les résultats des établissements de la santé et des services sociaux dans leur périmètre comptable.

32. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'inclure dans son périmètre comptable les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux.**

33. **Nous avons de nouveau recommandé au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de la Santé et des Services sociaux de veiller à ce que toutes les conventions comptables appliquées par les entités des réseaux soient conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public.**

34. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« La question de l'inclusion des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement est fort complexe. Ainsi, pour décider si les résultats des réseaux devraient être intégrés à ceux du gouvernement, plusieurs critères doivent être respectés et certains de ces critères sont cruciaux. C'est le cas par exemple de la latitude que possèdent les établissements des réseaux dans la gestion de leurs opérations. Le gouvernement nomme-t-il lui-même les membres du conseil d'administration des établissements ? Le gouvernement nomme-t-il les directeurs généraux ? Voilà le genre de questions qui sont au cœur de la décision d'intégrer ou pas les réseaux au périmètre comptable du gouvernement. Il est évident que, dans les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux au Québec, la réponse à ces questions est, règle générale, négative puisque le gouvernement ne nomme ni les membres des conseils d'administration, qui sont élus selon diverses modalités, ni les directeurs généraux, qui sont nommés par les conseils d'administration ou les conseils scolaires. En outre, dans le réseau de l'éducation primaire et secondaire, les membres des conseils scolaires sont élus par la population. C'est pourquoi le ministère des Finances maintient sa décision à l'effet que les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux ne doivent pas être intégrés au périmètre comptable du gouvernement.

« Le gouvernement est cependant d'accord avec le Vérificateur général relativement au fait que les états financiers du gouvernement doivent donner l'information la plus complète possible. À cet effet, il présente à l'annexe 19 des états financiers consolidés l'information concernant la situation financière des réseaux, ce qui augmente la qualité de l'information présentée à la population. Cette annexe présente les surplus ou les déficits annuels et cumulés des deux réseaux. Elle complète l'information financière déjà présentée dans les états financiers consolidés, comme mentionné au paragraphe 28 par le Vérificateur général. »

35. **Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec**

Il est étonnant que le ministère des Finances soutienne que le gouvernement ne contrôle pas les entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. De notre côté, à la suite de l'analyse exhaustive des différents critères qui permettent d'évaluer si le gouvernement contrôle les entités des réseaux de

l'éducation et de la santé et des services sociaux, nous avons conclu que ces entités sont sous son contrôle; elles doivent donc être incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. Une copie de notre analyse a été transmise au ministère des Finances.

36. Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

« Le ministère poursuit ses travaux en collaboration avec le ministère des Finances. À la suite des décisions qui seront prises dans le cadre des différents travaux, le ministère mettra en place les mécanismes propres à fournir l'information financière appropriée. »

37. Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère est conscient des écarts existant entre les PCGR et les conventions comptables appliquées dans son réseau. Il est cependant d'avis que ces écarts ne faussent pas les données financières à un tel point que cela pourrait influencer les décisions ministérielles prises à partir de ces données.

« Il poursuit toutefois les travaux avec le ministère de Finances afin d'améliorer la qualité de l'information présentée aux Comptes publics de façon à permettre à leurs utilisateurs d'avoir une image la plus complète et fidèle possible de la situation financière de son réseau. »

Respect des principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public

38. Le *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public* définit les PCGR du Canada applicables à ce secteur comme étant l'ensemble des principes généraux et conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent les pratiques comptables reconnues à un moment donné dans le temps.

39. Fruit des travaux du CCSP, ce manuel est le document de référence pour les préparateurs des états financiers des gouvernements et leurs vérificateurs. Les recommandations, les directives et les notes qu'il renferme sont la source première des PCGR du Canada propres à ce secteur. À ce jour, en plus du gouvernement fédéral, sept gouvernements provinciaux[1] dressent leurs états financiers conformément aux PCGR du Canada qui leur sont applicables. Un huitième[2] fait de même, à l'exception de l'inclusion des écoles dans son périmètre comptable. Quant à la neuvième province[3], l'information relative aux conventions comptables appliquées dans ses états financiers 2005-2006 n'était pas encore disponible au moment de produire le présent rapport.

1. Ces gouvernements sont la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard.
2. Il s'agit du Manitoba.
3. Il s'agit de Terre-Neuve-et-Labrador.

40. L'existence de normes élaborées par un organisme indépendant vise à donner l'assurance que l'information présentée est objective, et qu'elle facilite la comparaison d'une année à l'autre ainsi que d'un gouvernement à l'autre. Par son mode de fonctionnement, le CCSP cherche à garantir la neutralité de ses normes; il veille également à leur mise à jour de façon à répondre aux besoins des utilisateurs des états financiers et à suivre l'évolution de ces besoins. Ce processus est rigoureux, ce qui rehausse la valeur des informations financières qui y sont présentées.

41. Le gouvernement du Québec, pour sa part, utilise des conventions dont certaines sont conformes aux PCGR et d'autres, non. Pour garantir l'objectivité de l'information financière et sa rigueur, il est donc nécessaire que celui-ci adopte en entier le cadre normatif recommandé par le CCSP. Dans les paragraphes suivants, nous soulignons les principales conventions comptables[4] du gouvernement qui diffèrent de celles recommandées par le CCSP.

42. Le tableau 1 présente les effets, lorsqu'ils ont pu être évalués, des dérogations aux principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

TABLEAU 1

INCIDENCES FINANCIÈRES DES DÉROGATIONS AUX PRINCIPES COMPTABLES GÉNÉRALEMENT RECONNUS POUR LE SECTEUR PUBLIC (en millions de dollars)

	31 mars 2006			
	Sous-évaluation (surévaluation)			
	Surplus annuel	Éléments d'actif	Éléments de passif	Dette nette
Comptabilité d'exercice	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	(24)	–	482	482
Instruments financiers libellés en devises	n.d.	–	n.d.	n.d.
Subventions de fonctionnement aux universités	36	–	296	296
Subventions pour les immobilisations de certaines commissions scolaires	(3)	–	62	62
Compensation tenant lieu de taxes aux municipalités	(2)	–	97	97
Stocks et charges payées d'avance	n.d.	200	–	–
Provisions pour pertes sur les interventions garanties	(38)	56	(11)	(67)
Redressement comptable – revenus de transfert liés à l'équipement diagnostique et médical	(112)	–	–	–
Avantages sociaux futurs	n.d.	–	n.d.	n.d.
Passifs environnementaux	(25)	–	100	100
Rachats avant terme d'éléments monétaires	(22)	84	22	(62)
Total*	**(190)**	**340**	**1 048**	**908**

* Les répercussions concernant trois éléments n'ont pu être quantifiées.

4. C'est l'ensemble des principes particuliers et des méthodes d'application de ces principes choisis par le gouvernement.

43. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le Vérificateur général voudrait que le gouvernement du Québec applique intégralement le cadre normatif recommandé par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour la détermination de ses conventions comptables. Pourtant les gouvernements peuvent adopter leurs propres conventions comptables pour la préparation de leurs états financiers.

« Cela n'est évidemment pas le cas pour les entreprises privées qui doivent, en vertu des lois qui encadrent leurs activités, appliquer les principes comptables généralement reconnus (PCGR) élaborés par l'ICCA.

« Le gouvernement du Québec est toujours disposé à analyser les normes recommandées par l'ICCA. Ainsi, lors de la réforme comptable de 1997-1998 et, cette année, avec la comptabilisation des transferts du gouvernement du Canada, le gouvernement s'est inspiré des normes recommandées par l'ICCA pour établir ses nouvelles conventions comptables. Cependant, la *Loi sur le ministère des Finances* confie au ministre la responsabilité d'élaborer les conventions comptables en vigueur au gouvernement du Québec. Il ne serait pas approprié de soumettre le gouvernement du Québec à un respect intégral des normes de l'ICCA. »

44. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

L'existence de normes établies par un organisme indépendant permet d'éviter que le choix des principes comptables soit partial, c'est-à-dire qu'il soit dans l'intérêt d'un préparateur ou d'un utilisateur particulier. Le processus suivi par l'ICCA est rigoureux ; il inclut des consultations publiques afin que soit pris en compte le point de vue des diverses parties.

De plus, au cours de l'année financière 2005-2006, de nouvelles normes sont venues préciser que, pour déterminer leurs conventions comptables, les gouvernements doivent suivre les recommandations de l'ICCA.

Comptabilité d'exercice

45. L'an dernier, pour la septième fois consécutive, nous avons incité le gouvernement à constater tous ses revenus en utilisant la comptabilité d'exercice. L'ICCA définit ainsi cette méthode de comptabilisation : « La comptabilité d'exercice consiste à constater l'effet des opérations et des faits dans l'exercice au cours duquel les opérations ont été réalisées et les événements sont survenus, qu'il y ait eu ou non transfert d'une contrepartie en espèces ou d'une autre contrepartie[5]. »

5. Institut Canadien des Comptables Agréés, *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*, paragraphe SP 1000.57.

46. En 2005-2006, le gouvernement a réalisé des progrès en modifiant ses conventions comptables en ce qui a trait aux revenus de transfert du gouvernement du Canada ainsi qu'à ceux provenant des droits d'immatriculation et des permis de conduire. Plusieurs pas restent cependant à faire pour que la comptabilité d'exercice soit employée correctement à l'égard de tous les revenus. Par exemple, cette méthode n'est toujours pas appliquée intégralement aux revenus provenant des impôts sur le revenu et les biens.

Rythme de traitement des déclarations de revenus

47. La méthode de la comptabilité d'exercice permet d'éviter que les résultats annuels soient influencés par le moment de l'encaissement des revenus ou du remboursement de ceux-ci.

48. Selon la convention comptable du gouvernement, les revenus provenant des impôts sur le revenu sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle les sommes sont reçues ou remboursées, selon le cas. Les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont également portés aux revenus de ce type.

49. Ainsi, le rythme des remboursements des trop-perçus d'impôt sur le revenu des particuliers effectués avant le 1er avril peut modifier de façon notable l'ampleur des revenus fiscaux comptabilisés au regard de l'année financière terminée avant cette date. L'an dernier, nous avions mentionné que le ministère des Finances du Québec fixait au ministère du Revenu du Québec un objectif annuel maximum quant au total des sommes à rembourser avant le 1er avril. Lorsque cet objectif était atteint, le ministère du Revenu retardait les remboursements aux particuliers et l'émission des avis de cotisation qui s'y rapportaient de manière à reporter leur enregistrement à l'année financière suivante.

50. Pour 2005-2006, nous avons fait des travaux additionnels afin de nous assurer qu'il n'y avait pas eu de retards dans le traitement des déclarations de revenus des particuliers. À cette fin, nous avons comparé le volume de déclarations pour lesquelles un avis de cotisation avait été émis lors du dernier cycle de traitement comptabilisé en mars 2006 avec celui relatif à un cycle d'une date équivalente en mars 2005. Cet exercice a révélé un retard important en 2006 dans le traitement des documents électroniques par rapport à l'année précédente.

51. En effet, nous avons observé en mars 2006 une baisse importante du degré d'atteinte de la cible ministérielle, qui est d'effectuer les remboursements d'impôt ou de transmettre l'avis de cotisation pour les déclarations sous forme électronique dans un délai de 14 jours, à compter de leur date de réception. En mars 2006, seulement 79,3 p. cent des déclarations électroniques traitées par l'entité avaient donné lieu à un avis de cotisation à l'intérieur du délai fixé. La situation se redresse toutefois les mois suivants: 87,9 p. cent en avril et 91,4 p. cent en mai.

Pour ce qui est de mars 2005, si l'on exclut les cycles de traitement qui avaient été reportés, le pourcentage était de 92,9 p. cent. Le ministère explique une partie des délais additionnels de cette année par un décalage d'environ une semaine dans le traitement des premières déclarations par rapport à l'an dernier d'une part et d'autre part, par l'utilisation d'un nouveau système d'identification des particuliers.

52. Globalement, la diminution du nombre de déclarations traitées en mars 2006 a eu pour effet de surévaluer les revenus du gouvernement pour l'année financière 2005-2006, puisque les documents détenus à ce moment sont principalement ceux des contribuables qui demandent un remboursement d'impôt. Cette surévaluation est toutefois compensée par le report des deux cycles de traitement représentant 322 millions de dollars au 31 mars 2005. Il n'est pas possible d'évaluer l'impact net de cette surévaluation sur les résultats de l'année 2005-2006.

53. Nous invitons le ministère des Finances à revoir, en collaboration avec le ministère du Revenu, la convention comptable concernant les revenus pour adopter la comptabilité d'exercice afin d'éviter que le déficit ou le surplus annuel soit influencé par les fluctuations du nombre de déclarations traitées.

54. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser tous ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.**

55. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Le gouvernement utilise déjà une méthode de comptabilité d'exercice modifiée puisque les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont inscrits aux revenus.

« Les fondements de la comptabilité d'exercice et les normes de comptabilité dans le domaine sont peu élaborés pour les revenus fiscaux. D'ailleurs, ce sujet fait l'objet de discussions et de travaux de normalisation depuis plusieurs années sans qu'aucune recommandation n'ait été adoptée à ce jour. »

56. **Commentaires du ministère du Revenu du Québec**

« Les contribuables ont jusqu'au 30 avril pour produire leur déclaration de revenus de l'année précédente. Cela crée un chevauchement inévitable de deux exercices financiers du gouvernement et cette situation existe depuis longtemps.

« Revenu Québec se donne comme objectif de service de traiter les déclarations de revenus, incluant les remboursements, dans un délai de 28 jours, si elles sont produites sous forme papier, et de 14 jours, lorsqu'elles sont transmises électroniquement. Revenu Québec atteint en grande partie ses objectifs de la déclaration de services quant au délai de remboursement aux citoyens en obtenant des délais moyens de 30,2 jours (papier) et 13 jours (électronique) en 2003-2004, de 29,7 jours et 14,9 jours en 2004-2005 et de 26,8 jours et 13,6 jours en 2005-2006.

« Il est important de mentionner que les systèmes de cotisation pour la déclaration 2005 ont été implantés le 3 mars 2006, soit le vendredi précédant la première fin de semaine de mars. Par ailleurs, l'agence gère ses ressources humaines et financières en visant une répartition optimale de celles-ci entre les différentes activités de sa mission. Cette saine gestion lui permet d'ailleurs d'atteindre les différents objectifs de la Déclaration de services aux citoyens et aux entreprises. Ainsi, en 2005-2006, les deux objectifs de délai de traitement de la déclaration (14 et 28 jours) ont été atteints et Revenu Québec poursuit ses efforts et maintient son engagement à atteindre les objectifs.

« Finalement, soulignons que le taux de satisfaction des contribuables envers Revenu Québec est d'ailleurs élevé, tant pour le traitement rapide de sa déclaration de revenus que pour la transmission de l'avis ou du remboursement. »

Fonds d'amortissement des régimes de retraite

57. Chaque année, le gouvernement dépose dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) des sommes qui serviront ultérieurement à payer une partie des prestations relatives aux régimes de retraite. Ces sommes sont administrées par la Caisse de dépôt et placement du Québec. Les actifs du fonds sont comptabilisés en diminution du passif relatif aux régimes de retraite. Au 31mars 2006, le montant porté en diminution du passif s'élevait à 22,6 milliards de dollars.

58. Le CCSP recommande que le FARR soit évalué en fonction d'une valeur liée au marché représentant soit la juste valeur des placements, soit une valeur de marché redressée qui est établie pour une période maximale de cinq ans. La valeur retenue doit être révisée chaque année, puisqu'elle est utilisée pour calculer les revenus de placement du fonds.

59. Contrairement à ce que prône le CCSP, le gouvernement ne révise pas annuellement la valeur liée au marché aux fins de l'évaluation des actifs et des revenus de placement. Il le fait seulement lors des évaluations actuarielles triennales. De plus, le calcul des revenus annuels de placement comptabilisés dans les états financiers est basé sur la valeur comptable du fonds plutôt que sur la valeur liée au marché.

60. Pour l'année financière terminée le 31 mars 2006, étant donné que le gouvernement n'a pas suivi les recommandations du CCSP pour évaluer le FARR et comptabiliser les revenus de placement qui en découlent, le surplus annuel a été surévalué de 24 millions de dollars (31 mars 2005 : le déficit annuel a été sous-évalué de 58 millions), alors que le passif au titre des régimes de retraite ainsi que la dette nette ont été sous-évalués de 482 millions (31 mars 2005 : 458 millions).

61. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser le Fonds d'amortissement des régimes de retraite et les revenus de placement y afférents, conformément aux principes comptables généralement reconnus.**

62. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le ministère des Finances révise à chaque année la valeur marchande du FARR et celle-ci est présentée à la note 5 des états financiers. Toutefois, pour établir les revenus de placement du FARR, le gouvernement utilise plutôt la valeur aux livres de ce fonds. Cette valeur aux livres est ajustée à chaque année en fonction de la variation de la valeur marchande du FARR constatée lors de la plus récente évaluation actuarielle. Cette variation est amortie sur la durée restante de la carrière des participants aux régimes de retraite et le montant d'amortissement annuel sert à ajuster la valeur aux livres du FARR à chaque année. Cette méthode avait été acceptée par le Vérificateur général au moment de la réforme comptable de 1998.

« La méthode utilisée par le gouvernement, sur une base continue depuis 1998, est prudente et permet d'assurer la stabilité des résultats financiers du gouvernement face à la volatilité des rendements sur les marchés financiers reflétés dans la valeur marchande. À cet égard, l'application de la méthode suggérée par le Vérificateur général aurait entraîné, à la fin des années 1990, des hausses substantielles des revenus de placement du FARR mais, au début des années 2000, des baisses très importantes de ces revenus de placement au moment de la chute des marchés boursiers. Le gouvernement est d'avis qu'il n'est pas opportun d'adopter des méthodes comptables qui exacerbent inutilement la volatilité des résultats financiers. »

63. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Depuis la réforme comptable de 1998, les normes ont évolué. En septembre 2001, des modifications à l'une d'entre elles sont venues préciser les modalités relatives au calcul des revenus de placement des actifs d'un régime de retraite. Au regard de ce calcul, les normes prévoient notamment un mécanisme visant à empêcher les trop fortes fluctuations à court terme. Ainsi, les écarts entre le rendement prévu et le rendement réalisé au cours d'une année peuvent être amortis sur la durée moyenne estimative du reste de la carrière active des participants. Il s'ensuit que le gouvernement peut amortir ces écarts sur 14 ans. Une période d'amortissement d'une telle longueur est de nature à contrer en grande partie la volatilité des résultats que le gouvernement dit craindre.

Instruments financiers libellés en devises

64. Au 31 mars 2006, les emprunts du gouvernement libellés en devises se chiffraient à 33,1 milliards de dollars. Ces emprunts ont été effectués en huit devises différentes, les principales étant le dollar américain, l'euro, le yen et le franc suisse.

65. Pour gérer les risques de fluctuations appréciables des devises, le gouvernement utilise divers instruments financiers, notamment des contrats d'échange de devises et des contrats de change à terme. Ces instruments financiers à court ou à long terme totalisaient 22,8 milliards de dollars au 31 mars 2006.

66. Le CCSP a formulé des recommandations précisant les informations à fournir et les règles à respecter lors de la comptabilisation des gains ou des pertes de change sur les instruments financiers libellés en devises. Les recommandations visent, entre autres, à ce que le lecteur des états financiers comprenne mieux l'importance du risque de change ainsi que la mesure dans laquelle le gouvernement a recours aux instruments financiers pour gérer celui-ci.

67. Selon le CCSP, le gouvernement doit constater les gains ou les pertes de change sur les instruments financiers à court terme au fur et à mesure qu'ils surviennent, sauf s'il fait appel à la comptabilité de couverture[6] et qu'il en respecte les conditions. Or, conformément à sa convention comptable, le gouvernement amortit les gains et les pertes se rapportant aux contrats de change à court terme sur la durée restante du portefeuille d'emprunts (dans la monnaie concernée) sans appliquer la comptabilité de couverture.

68. Au cours de la dernière année, nous avons réalisé des travaux afin d'évaluer dans quelle mesure la façon dont le ministère des Finances utilise les contrats de change à terme pourrait donner les mêmes résultats que s'il appliquait les règles de la comptabilité de couverture.

69. Notre analyse ne nous a pas permis d'affirmer que toutes les relations établies par le ministère entre les emprunts en devises et les instruments financiers donnent de tels résultats. Par conséquent, nous sommes d'avis que l'application de la convention comptable du gouvernement à tous les instruments financiers à court terme n'assure pas le respect intégral des PCGR pour le secteur public. L'information disponible ne nous permet pas de quantifier les effets qu'aurait eus sur la dette du gouvernement et sur les résultats de l'année une comptabilisation adéquate des gains et pertes de change sur les instruments financiers à court terme.

70. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser les gains et les pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises, conformément aux principes comptables généralement reconnus.**

71. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Les conventions comptables du gouvernement sur les instruments financiers en devises respectent l'esprit des recommandations du CCSP. Elles reflètent également l'approche de gestion de la dette utilisée au ministère des Finances et qui permet de réaliser des économies de service de la dette de plusieurs centaines de millions de dollars par année.

« Le ministère a démontré au Vérificateur général que les contrats de change à terme de courte durée constamment renouvelés, qui sont utilisés dans la gestion de la dette à long terme libellée en monnaies étrangères, sont strictement et mathématiquement équivalents

6. Cette méthode permet de constater au même moment les gains et les pertes de change associés à l'instrument de couverture ainsi que les gains et les pertes qui concernent l'élément couvert.

aux instruments financiers de long terme ("swap") dont ils sont les substituts. Ils assurent une protection identique contre le risque de fluctuation des taux de change. Il est donc approprié, comme le fait le ministère des Finances, de comptabiliser ces instruments de court terme comme les instruments de long terme dont ils sont les substituts.

« L'application de la recommandation du Vérificateur général entraînerait une plus grande volatilité des résultats du gouvernement. Cela irait à l'encontre des objectifs exprimés à l'énoncé de principes "conversion des devises – août 2001" publié par le CCSP et obligerait le gouvernement à modifier sa gestion de la dette, ce qui ne permettrait plus de réaliser les économies de plusieurs centaines de millions de dollars qui découlent de la politique actuelle de gestion de la dette. Il faudrait alors, pour maintenir l'équilibre budgétaire, augmenter les revenus ou réduire les dépenses.

« Le gouvernement maintient que sa position est cohérente avec les recommandations de l'ICCA. »

72. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Nos commentaires ne visent pas à intervenir dans les choix que doit faire le gouvernement en matière de gestion de la dette. Il lui appartient de faire ces choix. Nos commentaires portent uniquement sur la méthode de comptabilisation allant à l'encontre des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.

Subventions de fonctionnement aux universités

73. Les universités financent en grande partie leurs activités courantes par l'intermédiaire de subventions de fonctionnement allouées par le gouvernement. Une partie de ces subventions est calculée en fonction de l'effectif étudiant.

74. En novembre 2000, le Conseil des ministres adoptait la Politique québécoise de financement des universités. Cette politique prévoit que la subvention de fonctionnement doit être ajustée en fonction des données réelles de l'effectif étudiant de l'année universitaire concernée. Le gouvernement demande d'ailleurs aux universités d'inscrire un montant dans les débiteurs ou les créditeurs de leurs états financiers vérifiés dès la fin de l'année concernée pour ajuster leurs revenus de subvention selon les données réelles de l'effectif étudiant.

75. Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport comptabilise l'ajustement se rapportant à l'effectif étudiant au moment précisé dans les règles budgétaires annuelles. Ces règles ont été modifiées en 2004-2005. Il en découle que les ajustements relatifs aux années universitaires terminées les 31 mai 2004 et 2005, et une partie de celui ayant trait à l'année universitaire terminée le 31 mai 2006 ne sont pas inscrits dans les états financiers du gouvernement au 31 mars 2006. Le tableau 2 illustre l'importance des dépenses non inscrites qui ont été repoussées aux années suivantes.

TABLEAU 2

DÉPENSES CUMULÉES ET COMPTES À PAYER REPORTÉS AUX ANNÉES SUIVANTES

Année universitaire	Année financière dans laquelle l'ajustement est comptabilisé par le gouvernement	Montant de l'ajustement non comptabilisé (en millions de dollars)	
		au 31 mars 2006	au 31 mars 2005
2002-2003	2005-2006	–	114
2003-2004	2006-2007	135	135
2004-2005	2007-2008	111	83*
2005-2006	2008-2009	50**	–
Dépenses cumulées et comptes à payer non inscrits		**296**	**332**

* L'ajustement total pour l'année universitaire terminée le 31 mai est de 111 millions de dollars. L'estimation du montant de l'ajustement relatif à la période courue au 31 mars 2005 se chiffre à 83 millions.

** L'ajustement total pour l'année universitaire terminée le 31 mai est évalué à 67 millions de dollars. L'estimation du montant de l'ajustement relatif à la période courue au 31 mars 2006 se chiffre à 50 millions.

76. Ainsi, le versement de l'ajustement de 135 millions quant à l'année universitaire terminée le 31 mai 2004 a été repoussé à 2006-2007 alors que celui de 2005, soit 111 millions, a été reporté à 2007-2008 et que celui de 2006, soit 67 millions, a été reporté à 2008-2009. Pour ce qui est de l'ajustement de 2006, la partie se rapportant à l'année financière terminée le 31 mars 2006 est de 50 millions.

77. À notre avis, l'obligation du gouvernement de verser la subvention liée au recomptage de l'effectif étudiant existe au fur et à mesure de l'écoulement de l'année universitaire. Ainsi, conformément aux PCGR pour le secteur public, le gouvernement doit constater un passif correspondant au montant estimatif de la portion non payée au 31 mars. Des dépenses de près de 300 millions de dollars se rapportant aux années 2003-2004 à 2005-2006 n'étaient pas encore inscrites au 31 mars 2006. Le fait de repousser à plus tard l'inscription de dépenses n'est pas conforme aux PCGR, en plus d'avoir des répercussions sur les choix budgétaires des années futures.

78. La comptabilisation inadéquate de cette subvention a eu comme effet de sous-évaluer le passif et la dette nette au 31 mars 2006 de 296 millions de dollars, ainsi que de sous-évaluer le surplus de l'année financière terminée à cette date de 36 millions.

79. **Nous avons recommandé au gouvernement d'inscrire à la dépense l'ajustement relatif aux subventions de fonctionnement des universités dès qu'il est possible de faire une estimation raisonnable de l'effectif étudiant.**

80. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Cette subvention est comptabilisée dans l'année financière au cours de laquelle elle est autorisée, conformément aux règles budgétaires, aux conventions comptables du gouvernement et aux règles recommandées par l'ICCA pour le secteur public.

« Ainsi, le gouvernement ne reconnaît pas l'obligation de verser la subvention liée au recomptage de l'effectif étudiant au fur et à mesure de l'écoulement du temps. L'obligation du gouvernement existe seulement au terme de la 2e année universitaire suivant celle en cours, tel que spécifié dans les règles budgétaires.

« La constatation des paiements de transfert doit refléter la volonté du gouvernement qui les octroie en raison de la nature de ces transactions qui sont sans contrepartie. À cet égard, l'ICCA reconnaissait clairement ce fait dans ses travaux de normalisation sur le sujet : *"Tous les programmes de paiements de transfert sont discrétionnaires et sont entièrement sous la direction du gouvernement cédant, bien qu'il puisse y avoir négociation concernant les conditions d'un transfert. Le cédant a aussi le pouvoir d'imposer des critères d'admissibilité ainsi que des stipulations sur l'utilisation des ressources transférées. Pris ensemble, ces facteurs donnent au gouvernement cédant la possibilité d'avoir une influence sur le moment de la constatation des transferts".*

« L'interprétation du Vérificateur général a pour effet de modifier la nature de la décision décrétée par le gouvernement. À cet égard, si la réglementation ne traduit pas fidèlement les volontés du gouvernement, il pourra la réviser pour atténuer les ambiguïtés. »

81. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

Avec l'adoption de la Politique québécoise de financement des universités, le gouvernement a perdu son pouvoir discrétionnaire de verser ou non une subvention aux universités relativement au recomptage des clientèles. Conséquemment, il se doit de comptabiliser celle-ci en respect de la comptabilité d'exercice.

Subventions pour les immobilisations de certaines commissions scolaires

82. Les commissions scolaires financent en grande partie leurs immobilisations par l'intermédiaire de subventions allouées par le gouvernement. Certaines d'entre elles ont droit, conformément à la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires, à des conditions particulières.

83. Selon cette convention, le gouvernement fédéral et celui du Québec se sont engagés à subventionner les immobilisations destinées à des fins éducatives au moment de l'approbation du budget des commissions scolaires visées.

84. De 2001 à 2006, les subventions relatives aux immobilisations n'ont pas été versées par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Ces immobilisations ont plutôt été financées par des emprunts à court terme effectués par les commissions scolaires. Le total des subventions non versées au 31 mars 2006 pour ces commissions scolaires représente 122 millions de dollars (31 mars 2005 : 103 millions). De ce montant, le ministère n'a comptabilisé qu'un passif de 20 millions, repoussant ainsi à plus tard l'inscription de dépenses de 102 millions qui se rapportent aux années antérieures. Ce solde est présenté dans la note portant sur les obligations contractuelles (note 9) plutôt que d'être inscrit au passif au 31 mars 2006.

85. Par ailleurs, une partie des subventions relatives à ces immobilisations provient du gouvernement fédéral. Ainsi, un montant de 44 millions de transferts fédéraux a été encaissé par le gouvernement du Québec au cours des dernières années, mais il n'a pas été versé aux commissions scolaires. Ce montant avait été comptabilisé dans les revenus du gouvernement lors de l'encaissement. Cette année, le gouvernement a effectué un redressement en portant ce montant à la dette nette. En contrepartie, il a augmenté ses revenus de 2005-2006 de 4 millions et ses revenus reportés de 40 millions au 31 mars 2006.

86. À notre avis, le traitement comptable utilisé par le gouvernement est inadéquat. L'obligation du gouvernement de verser la subvention liée aux immobilisations existe dès l'approbation du budget annuel des commissions scolaires. Il en découle que la totalité du passif de 122 millions de dollars relatif aux années 2001 à 2006 devrait être inscrit dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2006. Par ailleurs, il ne devrait y avoir aucun revenu reporté à cette date puisque les transferts fédéraux servent à couvrir des dépenses déjà faites.

87. La comptabilisation inadéquate de ces subventions aux commissions scolaires a eu comme effet de sous-évaluer les frais à payer de 102 millions de dollars et la dette nette de 62 millions au 31 mars 2006. Elle a également eu comme effet de surévaluer les revenus reportés de 40 millions ainsi que le surplus de l'année financière terminée à cette date de 3 millions. Les obligations contractuelles représentant les engagements du gouvernement, quant à elles, sont surévaluées de 102 millions de dollars.

88. **Nous avons recommandé au gouvernement d'inscrire dans ses états financiers le passif relatif aux subventions pour des immobilisations accordées aux commissions scolaires visées par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires.**

89. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Les subventions relatives aux immobilisations ont été comptabilisées conformément aux autorisations et aux communications intervenues entre le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et les commissions scolaires. En 2006, les conditions de ces subventions ont été modifiées à la suite de représentations de dirigeants de ces commissions scolaires qui souhaitaient obtenir un calendrier de versement plus rapide que ce qui avait été convenu antérieurement. Ainsi, un calendrier échelonné sur cinq ans permet de couvrir le financement des immobilisations acquises entre 2001 et 2006. Pour le futur, le gouvernement subventionnera annuellement le coût des nouvelles immobilisations.

« Par ailleurs, la note 9 sur les obligations contractuelles inclut les engagements du gouvernement à cet égard. »

90. **Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec**

Un passif doit être constaté à la fin de l'exercice pour les subventions autorisées et non versées par le gouvernement à l'égard des années 2001 à 2005. En effet, selon la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires, l'obligation, pour le gouvernement, de prendre en charge les investissements existe au moment où les budgets des immobilisations sont approuvés par le ministère concerné.

Compensation tenant lieu de taxes aux municipalités

91. Les compensations tenant lieu de taxes sont des montants versés annuellement par le gouvernement aux municipalités, afin de compenser le fait que celles-ci ne peuvent pas imposer de taxes municipales sur les immeubles du gouvernement, des réseaux et des gouvernements étrangers. Ces compensations sont établies en conformité avec la *Loi sur la fiscalité municipale* et sont versées sur la base de l'année civile.

92. Au 31 mars, le gouvernement avait l'obligation de verser aux municipalités une compensation relative aux immeubles assujettis aux dispositions de cette loi pour la période de trois mois écoulée depuis le début de l'année civile. À cet égard, l'inscription d'une dépense et d'un passif correspondant dans les états financiers du gouvernement est donc nécessaire pour respecter la méthode de la comptabilité d'exercice puisqu'une estimation valable de la somme en cause peut être faite au prix d'un effort raisonnable.

93. La dépense, qui s'élève à 97 millions de dollars pour les trois premiers mois de l'année civile 2006, ainsi que le passif correspondant n'ont pas été inscrits dans les états financiers du gouvernement. La situation était similaire l'an dernier; le montant de la dépense se chiffrait alors à 95 millions de dollars. Ainsi, au 31 mars 2006, le passif et la dette nette sont sous-évalués de 97 millions de dollars. Les dépenses de l'année 2005-2006 sont, quant à elles, sous-évaluées de 2 millions de dollars.

94. **Nous avons recommandé au gouvernement de prendre en compte l'estimation de la compensation tenant lieu de taxes pour les trois premiers mois de l'année civile dans l'évaluation de son passif et de ses résultats annuels.**

95. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« En vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*, l'obligation de verser aux municipalités une compensation tenant lieu de taxes pour une année civile est conditionnelle à une demande de la municipalité complétée sur un formulaire prescrit. De plus, le premier versement de cette compensation ne peut être exigé par les municipalités en date du 31 mars, étant donné qu'aucun montant ne peut être exigé du gouvernement avant le 31 mai.

« Si l'on se reporte aux conventions comptables du gouvernement et au traitement habituellement accordé pour ce type de transfert, le moment des faits qui donnent lieu à la subvention dans le cas de la compensation tenant lieu de taxes est l'année financière des municipalités (année civile) qui a pris fin au cours de l'année financière du gouvernement.

« Les compensations tenant lieu de taxes sont des dépenses de transfert et non des dépenses de fonctionnement qui se cumulent dans le temps. À cet effet, cette aide financière aux municipalités est comptabilisée telle que le gouvernement désire la reconnaître. À cet égard, si la réglementation ne traduit pas fidèlement les volontés du gouvernement, il pourra la réviser pour atténuer les ambiguïtés. »

96. **Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec**

En substance, les compensations tenant lieu de taxes sont versées par le gouvernement pour compenser les municipalités des services qu'elles lui fournissent, comme elles le font à tout autre propriétaire d'immeuble sur leur territoire.

Stocks et charges payées d'avance

97. L'état de la situation financière devrait présenter tous les avoirs non financiers classés par grandes catégories, telles que :

- immobilisations corporelles ;
- stocks destinés à la consommation ou à l'utilisation ;
- charges payées d'avance.

98. Or, le gouvernement comptabilise dans ses dépenses courantes autant les fournitures en stock à la fin de l'exercice que les charges payées d'avance. Au 31 mars 2006, des éléments d'actif d'au moins 200 millions de dollars auraient dû être présentés dans les avoirs non financiers du gouvernement. N'ayant pas l'information comparable en date du 31 mars 2005, nous n'avons pu établir les effets que la comptabilisation adéquate des stocks et des charges payées d'avance aurait eus sur les résultats de 2005-2006.

99. **Nous avons recommandé au gouvernement de comptabiliser les stocks et les charges payées d'avance à titre d'avoirs non financiers.**

100. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Le commentaire du Vérificateur général porte sur de nouvelles recommandations de l'ICCA, entrées en vigueur en 2005-2006. Avant l'adoption d'une telle convention comptable, le gouvernement évaluera la pertinence et la significativité de cette information pour les utilisateurs et les efforts requis pour établir cette information. Le gouvernement prend acte de la recommandation du Vérificateur général. »

Provisions pour pertes sur les interventions financières garanties

101. Lorsqu'une perte est probable, les obligations découlant des garanties d'emprunt sont comptabilisées dans les créditeurs et les frais à payer et celles relatives aux autres interventions financières garanties sont déduites des placements à long terme. La variation annuelle de ces provisions est portée aux dépenses.

102. Le gouvernement a modifié sa méthode de calcul cette année en inscrivant une somme de 270 millions de dollars à la dette nette. Toutefois, les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties (PPIFG) comptabilisées par le gouvernement ne sont toujours pas adéquates. Le gouvernement établit encore ses provisions sur la base des interventions autorisées, ce qui n'est pas conforme aux PCGR. Ces derniers mentionnent explicitement que « [la] provision pour pertes sur garanties d'emprunts doit être établie en fonction du montant restant à rembourser sur le capital[7]. » D'ailleurs, Investissement Québec fonde ses provisions uniquement sur les interventions réalisées.

103. Ainsi, nous sommes d'avis que la méthode utilisée par le gouvernement a eu comme conséquence de surévaluer ses provisions de 67 millions de dollars (sous-évaluation des placements à long terme de 56 millions et surévaluation des créditeurs et des frais à payer de 11 millions). Elle a également eu pour effet de surévaluer le surplus annuel de 38 millions de dollars ainsi que le redressement quant à la dette nette du début de l'année de 105 millions de dollars.

104. Par ailleurs, sauf pour les écarts relatifs aux interventions financières autorisées mais non réalisées, nous estimons que la nouvelle méthode utilisée cette année par le gouvernement pour déterminer ses PPIFG devrait donner lieu à des provisions sur les interventions financières réalisées qui se rapprochent de celles d'Investissement Québec. Tel est le cas en 2005-2006.

105. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties.**

7. Institut Canadien des Comptables Agréés, *Manuel de comptabilité de l'ICCA pour le secteur public*, paragraphe SP 3310.10.

106. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« En 2005-2006, pour faire suite à la préoccupation du Vérificateur général, le gouvernement a réexaminé la méthode utilisée dans ses états financiers pour calculer les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties (PPIFG). Sa méthode améliorée maintient toujours les interventions autorisées comme base de calcul pour établir ses provisions.

« La méthode utilisée par le gouvernement permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, dès la prise de décision, les coûts inhérents à l'aide financière accordée. Cette méthode respecte le principe d'imputabilité. Elle permet d'éviter qu'un gouvernement contracte de nombreuses garanties et laisse au gouvernement suivant l'obligation d'absorber les pertes découlant de décisions antérieures. Pour tout prêt ou garantie de prêt, une provision est prise en fonction du risque. »

Redressements comptables

107. Lorsque, dans une année donnée, le gouvernement corrige des erreurs significatives concernant les années antérieures ou qu'il modifie, de façon rétroactive, ses conventions comptables, il devrait redresser les données des états financiers antérieurs, à moins qu'il soit impossible de le faire au prix d'un effort raisonnable. Le redressement des chiffres des années antérieures permettrait aux utilisateurs des états financiers de comprendre et d'analyser l'incidence des changements sur les données historiques.

108. En 2005-2006, le gouvernement a procédé à plusieurs redressements relatifs aux années antérieures, dont la valeur totale est de 4511 millions de dollars. Cependant, à notre avis, trois redressements qui s'élèvent globalement à 261 millions sont injustifiés. Il en découle que la valeur des redressements apportés par le gouvernement aurait plutôt dû se chiffrer à 4250 millions de dollars.

109. D'abord, le gouvernement a modifié à tort la comptabilisation des revenus de transfert relatifs à l'équipement diagnostique et médical. En 2003-2004, il a encaissé et enregistré dans ses revenus la totalité des 352 millions de dollars de transferts fédéraux dont il disposait à cet égard. Nous étions et nous sommes toujours d'accord avec ce traitement puisque nous jugeons que le gouvernement pouvait disposer de cette somme à sa guise pour faire face à ses obligations. Or, en 2005-2006, le gouvernement a inscrit à la dette nette du début de l'année 112 millions de dollars afin d'annuler une partie des revenus inscrits en 2003-2004. En effet, il a considéré ce montant comme non gagné au 31 mars 2005. Il a comptabilisé de nouveau ce revenu en 2005-2006. Cette façon de faire a eu pour effet de surévaluer le surplus annuel de 2005-2006 ainsi que la dette nette au début de l'année de 112 millions de dollars. Ainsi, une somme de 112 millions de dollars a été présentée deux fois comme un revenu, soit en 2003-2004 et en 2005-2006. Pareille situation fausse l'image des résultats de 2005-2006.

110. Les deux autres redressements injustifiés, qui s'élèvent respectivement à 105 millions et à 44 millions de dollars, ont déjà été commentés dans le présent rapport. Il s'agit de celui résultant de l'utilisation par le gouvernement d'une méthode toujours inadéquate pour l'évaluation des provisions pour pertes sur les interventions financières qu'il garantit et de celui découlant d'une modification relative à la comptabilisation des revenus de transfert liés aux immobilisations de certaines commissions scolaires.

111. Le tableau 3 montre les incidences, lorsqu'elles ont pu être déterminées, d'une comptabilisation adéquate des effets des modifications comptables apportées par le gouvernement sur le déficit annuel ainsi que sur le passif et la dette nette de l'année financière 2004-2005.

TABLEAU 3

INCIDENCES FINANCIÈRES POUR 2004-2005 DE LA COMPTABILISATION ADÉQUATE DES EFFETS DES MODIFICATIONS COMPTABLES APPORTÉES PAR LE GOUVERNEMENT (en millions de dollars)

	Déficit annuel	Passif et dette nette
Modification de la convention comptable sur les revenus de transfert du gouvernement du Canada[1, 2]	1 000	3 228
Modification de la méthode d'évaluation des provisions pour pertes sur les interventions financières garanties[1, 3]	132	165
Prise en compte de l'incidence des nouvelles évaluations actuarielles pour les principaux régimes de retraite[1]	264	264
Modification de la convention comptable sur les revenus provenant des droits et des permis	n.d.	552
Autres redressements	n.d.	41
Total[4]	**1 396**	**4 250**

1. L'incidence financière au 31 mars 2005 est ajustée par rapport à celle présentée dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, de façon à tenir compte de l'information disponible cette année.
2. Les montants présentés ne tiennent pas compte du redressement non justifié de 112 millions se rapportant aux revenus de transfert liés à l'équipement diagnostique et médical et de celui de 44 millions se rapportant aux revenus de transfert liés aux immobilisations de certaines commissions scolaires.
3. Les montants présentés ne tiennent pas compte du redressement non justifié de 105 millions se rapportant aux provisions pour pertes sur les interventions financières garanties autorisées mais non réalisées.
4. L'incidence financière sur le déficit annuel n'a pu être quantifiée pour deux modifications.

112. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser et de présenter les redressements concernant les années antérieures conformément aux principes comptables généralement reconnus.

110. Les deux autres redressements injustifiés, qui s'élèvent respectivement à 105 millions et à 44 millions de dollars, ont déjà été commentés dans le présent rapport. Il s'agit de celui résultant de l'utilisation par le gouvernement d'une méthode toujours inadéquate pour l'évaluation des provisions pour pertes sur les interventions financières qu'il garantit et de celui découlant d'une modification relative à la comptabilisation des revenus de transfert liés aux immobilisations de certaines commissions scolaires.

111. Le tableau 3 montre les incidences, lorsqu'elles ont pu être déterminées, d'une comptabilisation adéquate des effets des modifications comptables apportées par le gouvernement sur le déficit annuel ainsi que sur le passif et la dette nette de l'année financière 2004-2005.

TABLEAU 3

INCIDENCES FINANCIÈRES POUR 2004-2005 DE LA COMPTABILISATION ADÉQUATE DES EFFETS DES MODIFICATIONS COMPTABLES APPORTÉES PAR LE GOUVERNEMENT (en millions de dollars)

	Déficit annuel	Passif et dette nette
Modification de la convention comptable sur les revenus de transfert du gouvernement du Canada[1, 2]	1 000	3 228
Modification de la méthode d'évaluation des provisions pour pertes sur les interventions financières garanties[1, 3]	132	165
Prise en compte de l'incidence des nouvelles évaluations actuarielles pour les principaux régimes de retraite[1]	264	264
Modification de la convention comptable sur les revenus provenant des droits et des permis	n.d.	552
Autres redressements	n.d.	41
Total[4]	**1 396**	**4 250**

1. L'incidence financière au 31 mars 2005 est ajustée par rapport à celle présentée dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, de façon à tenir compte de l'information disponible cette année.
2. Les montants présentés ne tiennent pas compte du redressement non justifié de 112 millions se rapportant aux revenus de transfert liés à l'équipement diagnostique et médical et de celui de 44 millions se rapportant aux revenus de transfert liés aux immobilisations de certaines commissions scolaires.
3. Les montants présentés ne tiennent pas compte du redressement non justifié de 105 millions se rapportant aux provisions pour pertes sur les interventions financières garanties autorisées mais non réalisées.
4. L'incidence financière sur le déficit annuel n'a pu être quantifiée pour deux modifications.

112. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser et de présenter les redressements concernant les années antérieures conformément aux principes comptables généralement reconnus.

113. Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Suite à des modifications comptables, le gouvernement a redressé le solde des déficits cumulés au 1er avril 2005 conformément aux PCGR. En effet, pour chaque modification comptable, les impacts de leur application rétroactive ont été calculés et présentés à la note 2 des états financiers consolidés.

« Le ministère prend note que le Vérificateur général est d'accord avec l'essentiel des redressements effectués, soit 4 250 millions de dollars sur 4 511 millions de dollars. Le différend d'opinion porte sur trois redressements ayant un impact de 261 millions de dollars.

« La comptabilisation d'un revenu de 112 millions de dollars relatif à la Fiducie pour l'équipement diagnostique et médical découle du passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice aux revenus de transferts fédéraux. Si le gouvernement n'avait pas accédé à la demande répétée du Vérificateur général de modifier ses normes comptables, l'inscription de ce revenu n'aurait pas été nécessaire, ni même possible.

« En mettant en place la Fiducie pour l'équipement diagnostique et médical, le gouvernement fédéral a clairement indiqué aux provinces qu'elles pouvaient retenir le calendrier d'inscription des revenus qui correspondait à leurs besoins, à l'intérieur d'une durée de trois ans. Or, en comptabilité d'exercice, l'inscription d'un revenu ne coïncide pas nécessairement avec le moment où les sommes sont encaissées. Le redressement de 112 millions de dollars en 2005-2006 reflète exactement le calendrier d'inscription des revenus de cette fiducie. Si le gouvernement du Québec avait utilisé la méthode de la comptabilité d'exercice depuis 2003-2004, le gouvernement aurait constaté ce revenu en 2005-2006. Les documents justifiant cette position ont été remis au Vérificateur général. En outre, la dette nette du gouvernement a été augmentée d'un montant équivalent afin que ce revenu ne soit pas comptabilisé en double.

« D'ailleurs, l'Ontario, qui produit ses états financiers conformément aux PCGR, a comptabilisé les revenus de fiducie en fonction d'un calendrier.

« Par conséquent, le ministère est d'avis que la comptabilisation d'un revenu de 112 millions de dollars relatif à l'équipement diagnostique et médical, découlant d'un changement de norme comptable demandé par le Vérificateur général, est tout à fait conforme aux PCGR et n'implique aucunement la comptabilisation en double d'un revenu.

« En ce qui concerne les deux autres redressements "injustifiés" selon le Vérificateur général, le gouvernement estime qu'ils ont été effectués en respect des PCGR, comme commenté préalablement dans ce rapport.

« Enfin, le gouvernement tient à présenter les états financiers de chaque année financière sur la base des conventions comptables alors en vigueur, et ce, comme pour le budget. »

114. **Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec**

Comme le mentionne le gouvernement, nous lui avons recommandé d'adopter la comptabilité d'exercice depuis 1999 pour l'ensemble de ses revenus. La mise en œuvre de notre recommandation au moment opportun aurait permis de ne pas inscrire directement à la dette nette cette réduction des revenus de transfert de plus de 3,2 milliards de dollars et de ne pas enregistrer en double un montant de 112 millions de dollars en 2003-2004 et en 2005-2006.

En outre, la comptabilisation de 112 millions dans les revenus de 2003-2004 a été faite conformément aux PCGR du secteur public ainsi que dans le respect de la convention comptable du gouvernement. En effet, la totalité du montant de 352 millions de dollars concernant les transferts fédéraux relatifs à l'équipement diagnostique et médical a été inscrite dans les revenus de 2003-2004 en fonction du calendrier du gouvernement du Québec, comme cela a été clairement présenté dans les documents budgétaires de 2003-2004 et de 2004-2005. Ce revenu a d'ailleurs été pleinement utilisé au cours de 2003-2004 puisque le gouvernement a affiché, à ce moment, un déficit annuel de 358 millions de dollars.

Par ailleurs, le traitement comptable utilisé par l'Ontario n'a pas amené cette province à présenter deux fois un même revenu dans le calcul de ses résultats annuels.

Avantages sociaux futurs

115. Les nouvelles normes applicables l'an dernier exigent que le gouvernement établisse son passif relatif aux congés de maladie accumulés par les employés à partir d'évaluations actuarielles. Ce passif était évalué à près de 800 millions de dollars au 31 mars 2006. Au cours de l'année, le gouvernement a commencé à réviser sa méthodologie pour déterminer ce passif à l'aide d'une technique actuarielle. Cet exercice n'a pas été complété, de sorte que nous n'avons pu établir dans quelle mesure le montant évalué à cet égard et comptabilisé à titre de passif dans les états financiers doit être redressé.

116. **Nous avons recommandé au gouvernement de compléter sa révision de la méthode servant à évaluer la provision pour congés de maladie accumulés.**

117. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Conformément à sa convention comptable, le gouvernement comptabilise au coût, depuis plusieurs années, les avantages sociaux futurs, les congés de maladie et les vacances. Plus spécifiquement pour les congés de maladie, un montant de 789 millions de dollars est inscrit aux livres au 31 mars 2006.

« Le gouvernement prend acte du commentaire du Vérificateur général et entend continuer ses travaux sur cette question en 2006-2007. »

Autres dérogations aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public

118. Bien que nous ne traitions pas de façon détaillée, dans ce rapport, des problèmes concernant les passifs environnementaux et les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant l'échéance, nous maintenons les recommandations formulées au cours des dernières années sur ces sujets puisqu'elles ne sont toujours pas appliquées.

119. La non-comptabilisation des coûts et des passifs de nature environnementale occasionne, principalement pour les sites miniers abandonnés, une sous-évaluation minimale du passif et de la dette nette de 100 millions de dollars au 31 mars 2006 ainsi qu'une surévaluation du surplus annuel d'au moins 25 millions. En juillet 2006, un groupe de travail a entrepris une démarche visant à évaluer, d'ici la mi-novembre 2006, l'ampleur du passif environnemental actuel et à venir du gouvernement. Ce groupe a pour objectif de dresser un inventaire exhaustif des sites contaminés sous la responsabilité de l'État ou pouvant actuellement tomber sous sa responsabilité et d'estimer les coûts associés à la restauration de ces sites. Les travaux du groupe n'étaient pas complétés à la date d'achèvement de notre vérification.

120. Pour ce qui est du traitement incorrect des frais reportés lors de rachats avant terme d'éléments monétaires, il entraîne une sous-évaluation des avoirs financiers de 84 millions de dollars et du passif de 22 millions ainsi qu'une surévaluation du surplus annuel de 22 millions et de la dette nette de 62 millions, et ce, au 31 mars 2006.

121. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement**

- **de comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et de donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts;**
- **de comptabiliser dans les résultats les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant échéance à la date du règlement.**

122. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« **Passifs environnementaux.** Le ministère considère que les passifs et les frais à payer, y compris ceux à caractère environnemental, sont comptabilisés conformément aux conventions comptables du gouvernement, et ce, dans la continuité de la pratique des années antérieures.

« Les instructions émises en ce sens aux ministères et organismes permettent une comptabilisation adéquate des passifs environnementaux émanant de l'application des lois et des programmes en vigueur.

« Le gouvernement compte prendre connaissance des conclusions du groupe de travail dès qu'elles seront disponibles.

« **Rachat d'éléments monétaires avant échéance.** Conformément à sa politique, le gouvernement a toujours reporté et amorti de façon systématique et uniforme les gains ou les pertes reliés aux transactions utilisées pour la gestion de la dette. Il n'existe aucune règle précise du CCSP en ce qui concerne les contrats d'échange ("swaps") de taux d'intérêt.

« En ce qui a trait aux rachats de swaps de devises, il arrive, dans le cours normal des opérations de gestion de la dette, que de tels swaps soient rachetés. Ils sont cependant éventuellement remplacés par d'autres. Considérant que ces opérations s'apparentent à des renouvellements, il est logique de reporter et d'amortir les gains ou les pertes sur de telles opérations. »

123. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

La convention comptable du gouvernement stipule que « les gains ou pertes sur les instruments financiers dérivés sont reportés et amortis sur la durée de chaque contrat ». Puisque les contrats ont été rachetés, leur durée restante est nulle.

Par ailleurs, pour que le rachat d'un élément monétaire soit considéré comme un renouvellement, il faut que l'élément de remplacement soit désigné comme tel et que la durée de ce nouvel élément soit équivalente à la durée restante de l'ancien élément ; ce qui n'est pas le cas actuellement.

Présentation de certains postes sur une base brute

124. Selon les PCGR, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des dépenses et des revenus, à l'exception des revenus fiscaux. Cependant, dans certains cas, le gouvernement présente les revenus nets dans ses états financiers. Cette façon de procéder a pour effet de sous-évaluer les revenus de 529 millions de dollars et les dépenses d'un montant équivalent. Le tableau 4 montre l'incidence de la présentation adoptée par le gouvernement sur les revenus et les dépenses figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement.

TABLEAU 4

EFFETS SUR LES REVENUS ET LES DÉPENSES DE LA PRÉSENTATION AU NET DE CERTAINS ÉLÉMENTS (en millions de dollars)

Éléments portés en diminution des revenus ou des dépenses	Sous-évaluation des revenus et des dépenses
Dépenses en déduction des revenus de droits et de permis	250
Revenus d'intérêts sur les avances aux organismes	208
Revenus des fonds d'amortissement pour le financement des immobilisations des réseaux	43
Revenus sur les placements temporaires	28
Total	**529**

Autres dérogations aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public

118. Bien que nous ne traitions pas de façon détaillée, dans ce rapport, des problèmes concernant les passifs environnementaux et les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant l'échéance, nous maintenons les recommandations formulées au cours des dernières années sur ces sujets puisqu'elles ne sont toujours pas appliquées.

119. La non-comptabilisation des coûts et des passifs de nature environnementale occasionne, principalement pour les sites miniers abandonnés, une sous-évaluation minimale du passif et de la dette nette de 100 millions de dollars au 31 mars 2006 ainsi qu'une surévaluation du surplus annuel d'au moins 25 millions. En juillet 2006, un groupe de travail a entrepris une démarche visant à évaluer, d'ici la mi-novembre 2006, l'ampleur du passif environnemental actuel et à venir du gouvernement. Ce groupe a pour objectif de dresser un inventaire exhaustif des sites contaminés sous la responsabilité de l'État ou pouvant actuellement tomber sous sa responsabilité et d'estimer les coûts associés à la restauration de ces sites. Les travaux du groupe n'étaient pas complétés à la date d'achèvement de notre vérification.

120. Pour ce qui est du traitement incorrect des frais reportés lors de rachats avant terme d'éléments monétaires, il entraîne une sous-évaluation des avoirs financiers de 84 millions de dollars et du passif de 22 millions ainsi qu'une surévaluation du surplus annuel de 22 millions et de la dette nette de 62 millions, et ce, au 31 mars 2006.

121. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement**

- **de comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et de donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts;**
- **de comptabiliser dans les résultats les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant échéance à la date du règlement.**

122. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« **Passifs environnementaux.** Le ministère considère que les passifs et les frais à payer, y compris ceux à caractère environnemental, sont comptabilisés conformément aux conventions comptables du gouvernement, et ce, dans la continuité de la pratique des années antérieures.

« Les instructions émises en ce sens aux ministères et organismes permettent une comptabilisation adéquate des passifs environnementaux émanant de l'application des lois et des programmes en vigueur.

« Le gouvernement compte prendre connaissance des conclusions du groupe de travail dès qu'elles seront disponibles.

« **Rachat d'éléments monétaires avant échéance.** Conformément à sa politique, le gouvernement a toujours reporté et amorti de façon systématique et uniforme les gains ou les pertes reliés aux transactions utilisées pour la gestion de la dette. Il n'existe aucune règle précise du CCSP en ce qui concerne les contrats d'échange ("swaps") de taux d'intérêt.

« En ce qui a trait aux rachats de swaps de devises, il arrive, dans le cours normal des opérations de gestion de la dette, que de tels swaps soient rachetés. Ils sont cependant éventuellement remplacés par d'autres. Considérant que ces opérations s'apparentent à des renouvellements, il est logique de reporter et d'amortir les gains ou les pertes sur de telles opérations. »

123. Réaction aux commentaires du ministère des Finances du Québec

La convention comptable du gouvernement stipule que « les gains ou pertes sur les instruments financiers dérivés sont reportés et amortis sur la durée de chaque contrat ». Puisque les contrats ont été rachetés, leur durée restante est nulle.

Par ailleurs, pour que le rachat d'un élément monétaire soit considéré comme un renouvellement, il faut que l'élément de remplacement soit désigné comme tel et que la durée de ce nouvel élément soit équivalente à la durée restante de l'ancien élément ; ce qui n'est pas le cas actuellement.

Présentation de certains postes sur une base brute

124. Selon les PCGR, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des dépenses et des revenus, à l'exception des revenus fiscaux. Cependant, dans certains cas, le gouvernement présente les revenus nets dans ses états financiers. Cette façon de procéder a pour effet de sous-évaluer les revenus de 529 millions de dollars et les dépenses d'un montant équivalent. Le tableau 4 montre l'incidence de la présentation adoptée par le gouvernement sur les revenus et les dépenses figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement.

TABLEAU 4

EFFETS SUR LES REVENUS ET LES DÉPENSES DE LA PRÉSENTATION AU NET DE CERTAINS ÉLÉMENTS (en millions de dollars)

Éléments portés en diminution des revenus ou des dépenses	Sous-évaluation des revenus et des dépenses
Dépenses en déduction des revenus de droits et de permis	250
Revenus d'intérêts sur les avances aux organismes	208
Revenus des fonds d'amortissement pour le financement des immobilisations des réseaux	43
Revenus sur les placements temporaires	28
Total	**529**

125. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de présenter tous ses revenus et toutes ses dépenses sur une base brute.**

126. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Le gouvernement communique l'information pertinente dans les notes et annexes, qui font partie intégrante des états financiers du gouvernement. Ainsi, la note 3 indique les droits et permis présentés en déduction des revenus et l'annexe 6, les revenus d'intérêts présentés en déduction de la dépense du service de la dette. De plus, mentionnons que le mode de présentation retenu n'a aucune répercussion sur le surplus annuel et que les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension.

« Le gouvernement prend acte du commentaire du Vérificateur général. »

AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES

Loi sur l'équilibre budgétaire

127. La *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* a été adoptée en 1996. En 2001, des modifications lui ont été apportées et son nom a été changé pour celui de *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celle-ci prévoit que le gouvernement ne pourra subir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Dans un tel cas, le gouvernement doit résorber le déficit dans l'année ou les années suivantes.

128. Le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi précitée sert actuellement d'indicateur au gouvernement pour mesurer l'atteinte ou non de l'équilibre budgétaire. La loi prévoit que cet indicateur est basé sur les revenus et les dépenses présentés dans les états financiers annuels, conformément aux conventions comptables du gouvernement. La loi demande aussi au ministre des Finances de faire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale relativement à l'atteinte de l'objectif. Cette reddition de comptes est effectuée lors du Discours sur le budget et dans la première section du volume 1 des Comptes publics.

129. Le ministère des Finances mentionne, dans le volume 1 des Comptes publics 2005-2006, que le solde cumulé aux fins de la loi est excédentaire de 192 millions de dollars au 31 mars 2006. À notre avis, à l'exception des deux restrictions présentées au tableau 5 qui se rapportent au respect des conventions comptables du gouvernement, restrictions formulées dans nos rapports de vérification, l'excédent cumulé a été établi dans le respect technique de la loi, mais non dans son esprit.

130. En effet, pour que le solde budgétaire établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit un indicateur fiable de l'atteinte de cet équilibre, il doit s'appuyer sur des états financiers annuels dressés selon des conventions comptables adéquates et une comptabilité rigoureuse ; or, tel n'est pas le cas.

131. Une comptabilité plus rigoureuse révélerait que le solde budgétaire est déficitaire. De fait, le tableau 5 montre que le solde budgétaire cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* affiche un déficit d'au moins 5,3 milliards de dollars. Ce montant résulte de la prise en compte de trois problèmes de nature différente dans le calcul du solde budgétaire effectué par le gouvernement.

132. Le premier problème découle du choix, fait par le gouvernement, de recourir à certaines méthodes comptables discutables, qui donnent des résultats avantageux lors du calcul du solde établi aux fins de la loi. Le second problème provient du fait que le gouvernement ne redresse pas les données comparatives à la suite de modifications rétroactives de ses pratiques comptables, comme nous l'avons déjà souligné. Conséquemment, il ne prend pas en compte les modifications de ces données dans le calcul de ce solde. Enfin, l'inscription de revenus en double dans le solde cumulé aux fins de la loi constitue le dernier problème.

TABLEAU 5

LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE – RÉVISION DE L'EXCÉDENT (DÉFICIT) CUMULÉ ÉTABLI PAR LE GOUVERNEMENT AU 31 MARS 2006 (en millions de dollars)

Excédent cumulé selon le gouvernement	**192**
Choix de méthodes comptables avantageuses*	
Restrictions	
Non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable **(2005-2006)**	n.d.
Comptabilisation inadéquate des effets d'une modification par une entreprise du gouvernement de l'une de ses conventions comptables **(2001-2002)**	(323)
Gain net causé par la sortie de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) du périmètre comptable	(680)
Dépenses ou réductions de revenus non considérées aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire**	
Effet des modifications comptables en 2005-2006	(3847)
Effet des corrections d'erreurs en 2002-2003 et en 2004-2005	(488)
Revenus considérés en double aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	
Effet d'une modification comptable en 2005-2006	(112)
Déficit cumulé révisé	**(5258)**

* Ces éléments ne sont pas exhaustifs.

Choix de méthodes comptables avantageuses

133. Certains choix de méthodes comptables peuvent avoir des incidences importantes sur la crédibilité du solde budgétaire établi aux fins de la loi.

125. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de présenter tous ses revenus et toutes ses dépenses sur une base brute.**

126. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Le gouvernement communique l'information pertinente dans les notes et annexes, qui font partie intégrante des états financiers du gouvernement. Ainsi, la note 3 indique les droits et permis présentés en déduction des revenus et l'annexe 6, les revenus d'intérêts présentés en déduction de la dépense du service de la dette. De plus, mentionnons que le mode de présentation retenu n'a aucune répercussion sur le surplus annuel et que les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension.

« Le gouvernement prend acte du commentaire du Vérificateur général. »

AUTRES REMARQUES DESTINÉES AUX PARLEMENTAIRES

Loi sur l'équilibre budgétaire

127. La *Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire* a été adoptée en 1996. En 2001, des modifications lui ont été apportées et son nom a été changé pour celui de *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Celle-ci prévoit que le gouvernement ne pourra subir un déficit budgétaire, sauf dans les circonstances particulières qui y sont prévues. Dans un tel cas, le gouvernement doit résorber le déficit dans l'année ou les années suivantes.

128. Le solde budgétaire cumulé aux fins de la loi précitée sert actuellement d'indicateur au gouvernement pour mesurer l'atteinte ou non de l'équilibre budgétaire. La loi prévoit que cet indicateur est basé sur les revenus et les dépenses présentés dans les états financiers annuels, conformément aux conventions comptables du gouvernement. La loi demande aussi au ministre des Finances de faire une reddition de comptes à l'Assemblée nationale relativement à l'atteinte de l'objectif. Cette reddition de comptes est effectuée lors du Discours sur le budget et dans la première section du volume 1 des Comptes publics.

129. Le ministère des Finances mentionne, dans le volume 1 des Comptes publics 2005-2006, que le solde cumulé aux fins de la loi est excédentaire de 192 millions de dollars au 31 mars 2006. À notre avis, à l'exception des deux restrictions présentées au tableau 5 qui se rapportent au respect des conventions comptables du gouvernement, restrictions formulées dans nos rapports de vérification, l'excédent cumulé a été établi dans le respect technique de la loi, mais non dans son esprit.

130. En effet, pour que le solde budgétaire établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* soit un indicateur fiable de l'atteinte de cet équilibre, il doit s'appuyer sur des états financiers annuels dressés selon des conventions comptables adéquates et une comptabilité rigoureuse ; or, tel n'est pas le cas.

131. Une comptabilité plus rigoureuse révélerait que le solde budgétaire est déficitaire. De fait, le tableau 5 montre que le solde budgétaire cumulé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* affiche un déficit d'au moins 5,3 milliards de dollars. Ce montant résulte de la prise en compte de trois problèmes de nature différente dans le calcul du solde budgétaire effectué par le gouvernement.

132. Le premier problème découle du choix, fait par le gouvernement, de recourir à certaines méthodes comptables discutables, qui donnent des résultats avantageux lors du calcul du solde établi aux fins de la loi. Le second problème provient du fait que le gouvernement ne redresse pas les données comparatives à la suite de modifications rétroactives de ses pratiques comptables, comme nous l'avons déjà souligné. Conséquemment, il ne prend pas en compte les modifications de ces données dans le calcul de ce solde. Enfin, l'inscription de revenus en double dans le solde cumulé aux fins de la loi constitue le dernier problème.

TABLEAU 5

LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE – RÉVISION DE L'EXCÉDENT (DÉFICIT) CUMULÉ ÉTABLI PAR LE GOUVERNEMENT AU 31 MARS 2006 (en millions de dollars)

Excédent cumulé selon le gouvernement	**192**
Choix de méthodes comptables avantageuses*	
Restrictions	
Non-inclusion des réseaux dans le périmètre comptable **(2005-2006)**	n.d.
Comptabilisation inadéquate des effets d'une modification par une entreprise du gouvernement de l'une de ses conventions comptables **(2001-2002)**	(323)
Gain net causé par la sortie de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) du périmètre comptable	(680)
Dépenses ou réductions de revenus non considérées aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire**	
Effet des modifications comptables en 2005-2006	(3847)
Effet des corrections d'erreurs en 2002-2003 et en 2004-2005	(488)
Revenus considérés en double aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	
Effet d'une modification comptable en 2005-2006	(112)
Déficit cumulé révisé	**(5258)**

* Ces éléments ne sont pas exhaustifs.

Choix de méthodes comptables avantageuses

133. Certains choix de méthodes comptables peuvent avoir des incidences importantes sur la crédibilité du solde budgétaire établi aux fins de la loi.

134. À ce titre, mentionnons la non-inclusion des entités des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans le périmètre comptable du gouvernement. Ce choix fait l'objet d'une restriction dans le rapport de vérification qui accompagne les états financiers. Nous ne disposons pas de toute l'information nécessaire pour déterminer les effets de cette non-inclusion, mais les données présentées dans l'annexe 19 des états financiers concernant ces entités indiquent que leur inclusion aurait des incidences négatives sur l'équilibre budgétaire du gouvernement.

135. Une deuxième restriction, formulée en 2001-2002, est également liée à un tel choix. Elle se rapporte à la comptabilisation inadéquate d'une modification de convention comptable dans une entreprise du gouvernement. Ce dernier a inscrit certains effets de cette modification directement à la dette nette, alors qu'ils auraient dus être enregistrés dans les résultats annuels. Ce choix a eu pour conséquence de surévaluer les revenus de 2001-2002 et, du même coup, de surévaluer l'excédent cumulé aux fins de la loi de 323 millions de dollars.

136. Enfin, l'utilisation de méthodes de comptabilisation différentes lors de l'entrée et de la sortie du périmètre comptable de la CSST fait aussi partie de ces choix. Ainsi, lorsque la CSST a été incluse dans le périmètre comptable en 1997-1998, le gouvernement a inscrit le déficit cumulé de cet organisme directement à la dette nette sans réduire les résultats de l'année et donc l'excédent cumulé aux fins de la loi. Toutefois, lors de sa sortie en 2002-2003, le gouvernement a comptabilisé dans ses résultats un revenu correspondant au solde du déficit cumulé de la CSST à ce moment. Il a ainsi généré un gain net de 680 millions de dollars qui a été inclus dans l'excédent cumulé aux fins de la loi.

Dépenses ou réductions de revenus non considérées aux fins de la loi

137. Dans certaines situations, le gouvernement comptabilise directement dans l'état des déficits cumulés des opérations sans modifier les résultats de l'année et donc le solde cumulé aux fins de la loi. Au cours de l'année financière terminée le 31 mars 2006, le gouvernement a augmenté directement sa dette nette et ses déficits cumulés d'un montant de 3 847 millions de dollars par suite de l'inscription de dépenses ou de réductions de revenus se rapportant à des opérations survenues après l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit du plus important montant inscrit directement à la dette nette et n'ayant aucune influence sur le calcul du solde budgétaire aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* depuis la réforme comptable de 1998.

138. Cette façon de faire a également été utilisée dans le but de corriger des erreurs au cours des années financières terminées le 31 mars 2003 et le 31 mars 2005; 215 millions de dollars (pour 2003) et 273 millions (pour 2005) avaient alors été comptabilisés directement dans la dette nette. Ces deux montants ne seront jamais considérés dans le calcul du solde budgétaire aux fins de la loi.

Revenus considérés en double aux fins de la loi

139. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné précédemment, à la suite de la comptabilisation sur une base d'exercice de ses revenus de transfert, le gouvernement a inscrit dans ses revenus de 2005-2006 une somme de 112 millions de dollars qu'il avait déjà portée à ses revenus en 2003-2004. Par conséquent, ces revenus ont été inclus deux fois dans le solde cumulé aux fins de la loi. Cette comptabilisation en double est une première dans le calcul du solde budgétaire aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

140. Somme toute, ces trois problèmes dans le calcul de l'excédent cumulé établi par le gouvernement rendent le montant de 192 millions de dollars non crédible. De plus, quoiqu'il respecte techniquement la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, ce calcul ne respecte pas l'esprit de cette loi.

141. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser des méthodes comptables rigoureuses pour dresser ses états financiers annuels afin d'améliorer sa reddition de comptes sur l'état réel des finances publiques du Québec et de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.**

142. **Commentaires du ministère des Finances du Québec**

« Le Vérificateur général reconnaît qu'à l'exception des deux restrictions mentionnées au tableau du paragraphe 132, l'excédent cumulé a été établi dans le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. Or, pour la restriction formulée cette année, le ministère des Finances du Québec a exposé sa position au paragraphe 34 du présent rapport. En conséquence, le fait de donner suite à la correction demandée par le Vérificateur général dérogerait aux conventions comptables adoptées par le gouvernement et, de ce fait, contreviendrait à la Loi.

« La véritable situation, présentée au "Volume 1 des Comptes publics 2005-2006 section Analyse des états financiers", est la suivante :

	2006	2005
	Résultats réels (en millions de dollars)	Résultats réels
Excédent (dépassement)	155	819
Excédent (dépassement) déclaré de l'année	37	(664)
Excédent cumulé, à la fin	**192**	**155**

« Il est important de rappeler que la Loi a comme objectif de présenter un budget équilibré, dans une vision prospective. Dans cette optique, les redressements des déficits cumulés, à la suite de changements de conventions comptables, ne peuvent venir modifier rétroactivement les objectifs d'équilibre budgétaire d'années antérieures : ces objectifs ont été établis et évalués conformément aux conventions comptables alors en vigueur.

« Plus précisément, les revenus de transferts fédéraux font l'objet de négociations continues avec le gouvernement fédéral et les ententes sont conclues sur la base des conventions comptables en vigueur. Le Québec a obtenu au cours des dernières années des mécanismes de lissage permettant de rembourser plus tard des baisses importantes de ses paiements de péréquation. Ces mécanismes fonctionnent lorsque les revenus sont présentés selon la méthode de comptabilité de caisse. Ils ne fonctionnent pas lorsqu'on utilise la méthode de comptabilité d'exercice, puisqu'il faut inscrire les montants dans les années auxquelles ils se rapportent. Pour cette raison, redresser les revenus de transferts fédéraux des années antérieures sur une base de comptabilité d'exercice ne permettrait pas une lecture appropriée de la situation financière du gouvernement au cours de ces années, ni des décisions budgétaires qui en ont découlé. Il est certain que, pour maintenir l'équilibre budgétaire, le gouvernement du Québec aurait négocié des mécanismes de lissage différents de ceux obtenus au cours des quatre dernières années, ou il aurait pris des décisions budgétaires différentes, si les nouvelles normes comptables avaient alors été en vigueur.

« Par ailleurs, l'approche adoptée par le Québec dans sa gestion de l'équilibre budgétaire rejoint celle adoptée en général par les autres gouvernements au Canada.

« Finalement, le ministère des Finances est sensible aux préoccupations du Vérificateur général et s'assurera de dissiper toute ambiguïté quant à la portée de cette loi, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques. »

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

143. La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

144. Pour 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005, nous avions recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

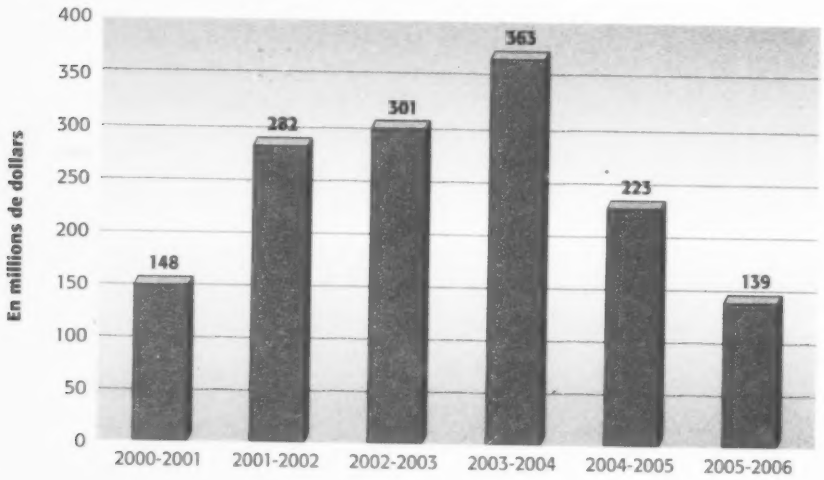
145. En effet, nous avions observé que plusieurs établissements dérogeaient à la loi depuis son entrée en vigueur. Encore cette année, 63 des 193 établissements publics du réseau, soit environ le tiers, affichent un déficit d'exploitation, déterminé selon des conventions comptables établies par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

146. Le ministère a poursuivi, en 2005-2006, l'application de mesures de contrôle ainsi que la mise en œuvre d'un processus régionalisé pour l'attribution de cibles budgétaires. Ce mode de fonctionnement, combiné à l'allocation d'une enveloppe budgétaire additionnelle, a porté fruit.

147. Bien que des établissements affichent encore un déficit, la situation s'est nettement améliorée. Pour la deuxième année consécutive depuis 2000-2001, le total des déficits d'exploitation enregistrés par les établissements a connu une diminution. De fait, comme l'illustre le graphique 1, le déficit d'exploitation annuel pour ces établissements est de 139 millions de dollars en 2005-2006; il atteignait 223 millions de dollars en 2004-2005.

GRAPHIQUE 1

DÉFICIT D'EXPLOITATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



148. Globalement, si l'on considère tous les établissements publics du réseau, c'est-à-dire ceux ayant affiché un déficit d'exploitation comme ceux ayant montré un surplus, le déficit d'exploitation se situe à 104 millions de dollars en 2005-2006, selon les conventions comptables du ministère.

149. **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.**

150. **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Au sujet des conventions comptables dites "décidées par le MSSS" et suivies par les établissements de santé, le MSSS tient à souligner que celles-ci sont, à tous égards, les mêmes depuis l'adoption de la loi, assurant ainsi une comparabilité et une continuité dans le suivi des déficits d'exploitation enregistrés par les établissements. De plus, le MSSS commente déjà ce sujet dans la section du rapport portant sur le périmètre comptable du gouvernement : consolidation du réseau de la santé et application des PCGR.

« Plus précisément, les revenus de transferts fédéraux font l'objet de négociations continues avec le gouvernement fédéral et les ententes sont conclues sur la base des conventions comptables en vigueur. Le Québec a obtenu au cours des dernières années des mécanismes de lissage permettant de rembourser plus tard des baisses importantes de ses paiements de péréquation. Ces mécanismes fonctionnent lorsque les revenus sont présentés selon la méthode de comptabilité de caisse. Ils ne fonctionnent pas lorsqu'on utilise la méthode de comptabilité d'exercice, puisqu'il faut inscrire les montants dans les années auxquelles ils se rapportent. Pour cette raison, redresser les revenus de transferts fédéraux des années antérieures sur une base de comptabilité d'exercice ne permettrait pas une lecture appropriée de la situation financière du gouvernement au cours de ces années, ni des décisions budgétaires qui en ont découlé. Il est certain que, pour maintenir l'équilibre budgétaire, le gouvernement du Québec aurait négocié des mécanismes de lissage différents de ceux obtenus au cours des quatre dernières années, ou il aurait pris des décisions budgétaires différentes, si les nouvelles normes comptables avaient alors été en vigueur.

« Par ailleurs, l'approche adoptée par le Québec dans sa gestion de l'équilibre budgétaire rejoint celle adoptée en général par les autres gouvernements au Canada.

« Finalement, le ministère des Finances est sensible aux préoccupations du Vérificateur général et s'assurera de dissiper toute ambiguïté quant à la portée de cette loi, sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques. »

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

143. La *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

144. Pour 2002-2003, 2003-2004 et 2004-2005, nous avions recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

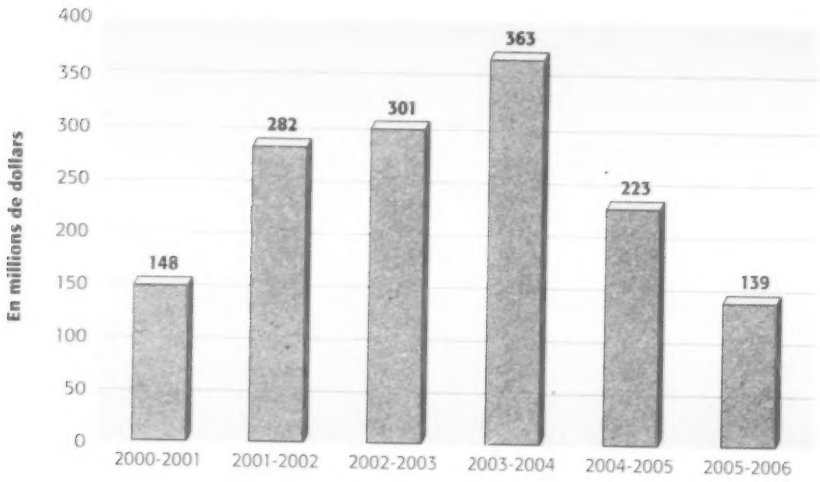
145. En effet, nous avions observé que plusieurs établissements dérogeaient à la loi depuis son entrée en vigueur. Encore cette année, 63 des 193 établissements publics du réseau, soit environ le tiers, affichent un déficit d'exploitation, déterminé selon des conventions comptables établies par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

146. Le ministère a poursuivi, en 2005-2006, l'application de mesures de contrôle ainsi que la mise en œuvre d'un processus régionalisé pour l'attribution de cibles budgétaires. Ce mode de fonctionnement, combiné à l'allocation d'une enveloppe budgétaire additionnelle, a porté fruit.

147. Bien que des établissements affichent encore un déficit, la situation s'est nettement améliorée. Pour la deuxième année consécutive depuis 2000-2001, le total des déficits d'exploitation enregistrés par les établissements a connu une diminution. De fait, comme l'illustre le graphique 1, le déficit d'exploitation annuel pour ces établissements est de 139 millions de dollars en 2005-2006; il atteignait 223 millions de dollars en 2004-2005.

GRAPHIQUE 1

DÉFICIT D'EXPLOITATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



148. Globalement, si l'on considère tous les établissements publics du réseau, c'est-à-dire ceux ayant affiché un déficit d'exploitation comme ceux ayant montré un surplus, le déficit d'exploitation se situe à 104 millions de dollars en 2005-2006, selon les conventions comptables du ministère.

149. Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

150. **Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux**

« Au sujet des conventions comptables dites "décidées par le MSSS" et suivies par les établissements de santé, le MSSS tient à souligner que celles-ci sont, à tous égards, les mêmes depuis l'adoption de la loi, assurant ainsi une comparabilité et une continuité dans le suivi des déficits d'exploitation enregistrés par les établissements. De plus, le MSSS commente déjà ce sujet dans la section du rapport portant sur le périmètre comptable du gouvernement : consolidation du réseau de la santé et application des PCGR.

« Le MSSS est d'accord avec le contenu présenté relativement à la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* ainsi qu'avec la recommandation proposée par le Vérificateur général. Le gouvernement s'était fixé comme objectif le rétablissement de l'équilibre budgétaire annuel des établissements du réseau de la santé et des services sociaux. On se rappellera que les budgets des exercices 2004-2005 et 2005-2006 comportaient chacun une tranche financière récurrente supplémentaire de 100 millions de dollars et de 75 millions de dollars. Ces ajouts financiers visaient à soutenir les établissements publics dans leur gestion des ressources. »

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

151. Le tableau 6 fait le point sur l'application des recommandations que nous avons formulées à la suite de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2005. On peut constater qu'un nombre significatif de recommandations que le Vérificateur général a adressées au gouvernement depuis la dernière réforme comptable de 1998 n'ont toujours pas été appliquées. Toutefois, 30 p. cent l'ont été ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants, ce qui est une amélioration par rapport à l'an dernier, alors que ce taux se situait à seulement 7 p. cent.

TABLEAU 6

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2005

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux.				■	1998
Veiller à ce que toutes les conventions comptables appliquées par les entités des réseaux soient conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public.				◆	2005
En matière de régimes de retraite, estimer adéquatement ses obligations actuarielles au titre des prestations constituées.	X				2005
Comptabiliser en temps opportun le passif actuariel y afférent et les dépenses qui en découlent.	X				2005
Utiliser une méthode appropriée pour calculer les provisions pour pertes sur les interventions financières garanties.			●		1999
Comptabiliser adéquatement les dettes découlant des revenus de transfert du gouvernement du Canada.		◆			2004
Adopter l'ensemble du cadre normatif du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public pour la détermination de ses conventions comptables et la présentation de son information financière, notamment					1999
– pour la comptabilisation de tous ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice ;			●		

TABLEAU 6 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2005

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
– pour la comptabilisation des gains et des pertes de change sur les instruments financiers à court terme libellés en devises;			●		2004
– pour la comptabilisation du Fonds d'amortissement des régimes de retraite et des revenus de placement y afférents;				●	2004
– pour la présentation de l'ensemble de ses engagements;		X			2005
– pour la comptabilisation et la présentation des redressements concernant les années antérieures;				●	2005
– pour la comptabilisation de l'ensemble des avantages sociaux futurs;			●		2005
– pour la présentation de tous ses revenus et de toutes ses dépenses sur une base brute.				●	1999
Utiliser des méthodes comptables rigoureuses pour ses états financiers annuels afin d'améliorer sa reddition de comptes sur l'état réel des finances publiques du Québec et de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.				◆	2004
Poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.			◆		2003
Améliorer sa reddition de comptes financière, notamment en publiant					
– ses états financiers plus tôt après la fin de son année financière;	◆				1998
– des informations financières sur une base périodique et régulière.	◆				2005
Inscrire à la dépense l'ajustement relatif aux subventions de fonctionnement aux universités à la fin de chaque année universitaire.				●	2005
Comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts.			●		2002
Comptabiliser dans les résultats les frais reportés liés aux éléments monétaires à long terme rachetés avant échéance à la date du règlement.				●	2004
Nombre de recommandations	4	2	6	8	
Répartition	20 %	10 %	30 %	40 %	

■ Restriction dans le rapport du vérificateur joint aux états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2006.
● Restriction relative à l'application des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public.
◆ Élément commenté dans le présent rapport.

ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2006 ainsi que les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés et des besoins financiers et de financement de l'année financière terminée à cette date. La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

À l'exception de ce qui est mentionné dans les paragraphes ci-dessous, ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

Périmètre comptable

Le périmètre comptable du gouvernement, décrit dans la note 1 des états financiers, n'inclut pas les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Le gouvernement devrait inclure ces entités dans son périmètre comptable puisqu'il les contrôle.

Compte tenu du fait que le gouvernement n'a pas colligé toute l'information nécessaire, je n'ai pu déterminer les effets de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans les états financiers. Toutefois, selon l'information dont je dispose, l'inclusion de ces entités dans les états financiers consolidés du gouvernement entraînerait des changements significatifs dans les données financières qu'il y présente.

Respect des principes comptables généralement reconnus pour le secteur public

Ces états financiers sont préparés selon des conventions comptables déterminées par le gouvernement. Certaines de ces conventions diffèrent des principes comptables élaborés par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour le secteur public. L'utilisation de ces principes pourrait modifier à la hausse ou à la baisse les montants du surplus annuel, du passif, de la dette

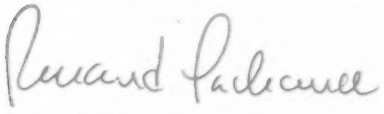
nette et des déficits cumulés présentés dans ces états financiers. Toutefois, n'ayant pas toute l'information pour évaluer leurs incidences, je n'ai pu établir tous les effets de l'application de ces principes sur les états financiers consolidés.

Compte tenu de l'importance des répercussions que les éléments mentionnés dans les paragraphes ci-dessus sont susceptibles d'avoir sur les états financiers, il m'est impossible d'exprimer une opinion sur la fidélité de l'image donnée par ces états financiers selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Par ailleurs, conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, j'exprime l'opinion que, à l'exception de la non-inclusion dans le périmètre comptable des entités des réseaux dont je n'ai pu évaluer les effets, ces états financiers donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2006 et des résultats de ses opérations ainsi que de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés. De plus, je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive des modifications aux conventions comptables expliquées dans la note 2, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

D'autres informations et commentaires sur les états financiers et sur le présent rapport sont présentés dans mon *Rapport spécial à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2006*.

Le vérificateur général du Québec,



Renaud Lachance, CA

Québec, le 11 octobre 2006

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2005-2006 TOME II

Annexe C

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	367
EXTRAITS DU RAPPORT	
La performance et la reddition de comptes de la Régie du bâtiment du Québec	367
La prestation de services du gouvernement en ligne	369

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits[1], principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en juin 2006.

Le *Seizième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires de deux de nos rapports. Le premier constitue le chapitre 4 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*. Le second correspond au troisième chapitre du même tome.

EXTRAITS DU RAPPORT

La performance et la reddition de comptes de la Régie du bâtiment du Québec

Le 15 février 2006, la Commission de l'administration publique a entendu le président-directeur général de la Régie du bâtiment du Québec [...] concernant la performance et la reddition de comptes de l'organisme qu'il dirige. Cette audition a été précédée par une brève présentation du Vérificateur général du Québec [...].

[...]

À la suite de sa vérification, le Vérificateur général a formulé plusieurs recommandations, dont voici un résumé :

Qualité de l'information sur la performance

S'assurer que toutes les informations essentielles sont publiées ;

améliorer et préciser l'information comparative ;

préciser les moyens préconisés pour maintenir ou améliorer la performance ;

établir le lien entre les ressources et les résultats ;

appuyer les jugements que la Régie formule dans son rapport.

1. Les notes en bas de page et les appels y afférents ne sont pas reproduits.

Performance de la Régie

Achever l'application de la nouvelle approche de surveillance;

justifier le nombre d'inspections par secteur;

poursuivre le développement d'un indice relatif à la qualité et à la sécurité du parc sous sa surveillance;

élaborer un nouveau plan d'amélioration de la qualité des services.

[...]

Au terme de ses travaux, la Commission de l'administration publique se déclare satisfaite de l'exercice de contrôle parlementaire auquel ont été conviés les représentants de la Régie du bâtiment du Québec. Les membres de la Commission apprécient la vision d'avenir qui leur a été présentée au cours de l'audition. Les députés expriment cependant des préoccupations quant à la reddition de comptes et à la performance de la Régie, ainsi que sur l'étendue de la protection qu'elle offre aux citoyens.

Les députés s'interrogent sur la diminution draconienne du nombre d'inspections, alors que l'implantation de la nouvelle approche de surveillance n'est pas encore terminée. Ils déplorent aussi que des entrepreneurs peu scrupuleux puissent continuer à être actifs dans le domaine de la construction. Les parlementaires demandent aux autorités de la Régie d'orienter l'application de la nouvelle approche de surveillance de façon à mieux prévenir ce type de situation, tout en assurant un contrôle approprié de la qualité et de la sécurité des bâtiments. Ils appuient par ailleurs l'idée que le cautionnement versé par les entrepreneurs devrait pouvoir être utilisé pour l'exécution d'un plus large éventail de jugements.

Les membres de la Commission estiment que l'élargissement de la portée du Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs devrait être envisagé, de façon à inclure les immeubles résidentiels de plus de quatre étages. Ils s'interrogent, par ailleurs, sur l'ampleur des disparités qui semblent exister dans les codes de construction et de sécurité adoptés par les différentes municipalités du Québec.

Les parlementaires s'attendent qu'à l'avenir un plus grand nombre d'engagements pris par la Régie touchent directement les citoyens et que ceux-ci soient consultés de façon plus systématique sur leurs besoins et leurs attentes. Ils considèrent que les citoyens devraient être mieux informés sur les règles du jeu qui existent en matière de bâtiment et de construction résidentielle. Ils estiment que tous les citoyens qui font l'acquisition d'une résidence neuve devraient se faire remettre de la documentation sur leurs droits et obligations ainsi que sur leur admissibilité à un plan de garantie, le cas échéant.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande:

- **Que la Régie du bâtiment complète l'implantation de sa nouvelle approche de surveillance basée sur le suivi des intervenants et qu'elle documente celle-ci de façon appropriée;**

- **Que la Régie du bâtiment poursuive le développement d'indices globaux et de sous-indices sectoriels relatifs à la qualité et à la sécurité du parc immobilier sous sa surveillance;**
- **Que la Régie du bâtiment prenne les moyens requis pour bien connaître les besoins et attentes des citoyens et qu'elle fasse état des actions prises à cet égard dans son rapport annuel de gestion;**
- **Que la Régie du bâtiment accorde une attention particulière au besoin d'élargir la couverture offerte par le Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, de façon à ce que les immeubles résidentiels de plus de quatre étages puissent aussi être couverts;**
- **Que la Régie du bâtiment poursuive ses démarches en vue d'étendre la portée du cautionnement versé par les entrepreneurs en construction;**
- **Que la Régie du bâtiment poursuive aussi ses travaux afin d'évaluer l'opportunité qu'un seul code de construction et un seul code de sécurité puissent s'appliquer dans toutes les municipalités du Québec;**
- **Que la Régie du bâtiment fasse des recommandations adéquates au ministre du Travail, en vue de faire évoluer le cadre légal et réglementaire du secteur du bâtiment dans le sens d'une meilleure protection des citoyens.**

La prestation de services du gouvernement en ligne

Le 15 mars 2006, la Commission de l'administration publique a entendu la sous-ministre des Services gouvernementaux [...], la présidente-directrice générale de Services Québec [...], ainsi que le sous-ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale [...] concernant la prestation de services du gouvernement en ligne [...].

[...]

L'expression « gouvernement en ligne » se rapporte aux services électroniques déployés par l'appareil gouvernemental pour desservir la population. L'instauration d'une prestation électronique de services de qualité constitue l'un des éléments prioritaires de la démarche de modernisation du gouvernement du Québec. Elle implique une reconfiguration des processus administratifs et systémiques ainsi qu'un remodelage des relations avec les citoyens, de façon à ce que l'offre de services soit mieux intégrée. Le gouvernement en ligne chapeaute une gamme d'activités qui visent à bonifier la prestation des services offerts aux citoyens et aux entreprises afin de les rendre plus accessibles, plus faciles à utiliser et plus performants.

[...]

Les principales conclusions du Vérificateur général sont les suivantes:

Il reste beaucoup à faire pour favoriser l'émergence des services du gouvernement en ligne tout en veillant à l'optimisation des ressources. Ainsi, certaines

responsabilités demeurent confuses et le [ministère des Services gouvernementaux (MSG)] n'exerce pas encore le leadership attendu. Il conviendrait aussi d'améliorer le plan d'affaires gouvernemental et d'établir une stratégie de mise en œuvre qui permet de bien orienter l'action. Il faut également veiller à rendre disponibles les composantes communes aux divers services offerts. Par ailleurs, les sommes affectées jusqu'à maintenant à la prestation électronique de services du gouvernement en ligne sont inconnues. Quant à la stratégie concernant le soutien financier, elle repose sur une vision à court terme et son efficacité n'est pas évaluée. De plus, le suivi de gestion ne permet pas d'apprécier dans quelle mesure les objectifs sont atteints, ni de quantifier l'écart entre les ressources réellement affectées à la mise en œuvre des services en ligne et celles qui étaient prévues.

En ce qui concerne les quatre services récemment instaurés [Service québécois de changement d'adresse (SQCA), Service de placement d'Emploi-Québec (SPEQ), Système de gestion des infractions et de perception des amendes (SGIPA) et Système de vente des permis de pêche, de chasse et de piégeage (SVP)], la gestion du changement est bien maîtrisée, mais d'autres processus, comme la planification stratégique, la planification des services et la gestion des bénéfices, sont négligés. Les échéanciers n'ont pas été respectés et les investissements ont presque doublé par rapport aux prévisions. De plus, la qualité du développement et de la gestion des services est inégale d'une organisation à l'autre. En effet, deux des services vérifiés présentent un bilan satisfaisant, tandis que celui des deux autres s'avère moins reluisant. Il faudra revoir les pratiques actuelles afin que ce grand chantier donne des résultats probants.

Le suivi des recommandations formulées en 2000-2001 au terme d'une vérification portant sur la prestation électronique des services aux citoyens et aux entreprises révèle que les ministères et les organismes visés, à une exception près, ont corrigé une bonne part des problèmes soulevés à l'époque. La gestion centrale s'est cependant peu améliorée.

[...]

Au terme de ses travaux sur la prestation de services du gouvernement en ligne, la Commission de l'administration publique est très satisfaite de la qualité des réponses obtenues. Elle se réjouit de l'ouverture démontrée par le ministère des Services gouvernementaux, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et Services Québec à l'égard des recommandations du Vérificateur général. Elle constate que des plans d'action ont été produits par les trois organisations. Par ailleurs, les députés jugent qu'un travail rigoureux a été effectué sur la méthode de calcul du retour sur l'investissement. Ils notent également que les intervenants sont sensibilisés sur la formation du personnel afin qu'il soit en mesure de répondre aux besoins de la clientèle. Les membres de la Commission observent, cependant, un certain paradoxe puisque plusieurs projets ont été réalisés ou

sont en cours de développement alors que l'architecture d'entreprise gouvernementale n'est pas terminée. En outre, ils soulignent qu'il faut redoubler d'efforts pour améliorer la prestation électronique des services.

Les parlementaires sont très préoccupés en matière de planification et de suivi, puisque les plans d'action du ministère des Services gouvernementaux et de Services Québec prévoient l'accomplissement, à court et à moyen terme, d'importants travaux. Le MSG doit, entre autres, procéder à la révision de son plan stratégique, produire le plan gouvernemental de gestion des ressources informationnelles 2006-2007 et dresser le bilan gouvernemental sur la réalisation de ce plan. Quant à Services Québec, cette agence doit produire un plan stratégique et son plan d'action doit être approuvé par le Conseil des ministres. Par conséquent, la Commission entend effectuer un suivi sur la réalisation de ces plans et activités.

Les députés soulignent les efforts fournis pour le développement d'un service d'authentification gouvernementale. Ils encouragent le MSG à poursuivre ses efforts pour permettre aux citoyens et aux entreprises d'accéder aux services électroniques des autres ministères et organismes à l'aide d'un seul identifiant.

Les députés constatent que, pour trois des quatre organisations vérifiées, la planification des services a été jugée insatisfaisante, tandis que l'autre était satisfaisante. À cet égard, ils encouragent le Vérificateur général à publier son modèle de référence afin que les ministères et les organismes puissent s'en inspirer pour améliorer la gestion de leurs futurs projets de développement.

Les membres de la Commission appréhendent une certaine difficulté quant à la réussite du développement des services en ligne s'il n'existe pas un leadership fort aux échelons supérieurs de l'appareil gouvernemental.

Par ailleurs, en raison des modifications de responsabilités survenues depuis l'adoption du Cadre de gestion des ressources informationnelles en janvier 2002, les parlementaires considèrent que le MSG doit demander au Conseil du trésor de réviser ce cadre afin qu'il reflète ces changements.

La Commission déplore l'inexistence d'un portrait global de la gestion des ressources informationnelles et, plus spécifiquement, sur le déploiement des services du gouvernement en ligne. À ce sujet, elle juge que des renseignements devraient être fournis par les ministères et les organismes touchés par le déploiement des services en ligne, notamment sur la réalisation des projets de développement ainsi que sur les ressources utilisées à cette fin. De plus, elle considère qu'en tant que responsable du développement, de l'implantation et du déploiement du gouvernement en ligne, le MSG devrait compiler les données livrées par les ministères et les organismes afin de produire et de divulguer le portrait d'ensemble.

En conséquence, la Commission de l'administration publique recommande :

- **Que le ministère des Services gouvernementaux, en tant que responsable du développement, de l'implantation et du déploiement du gouvernement en ligne, veille à :**
  - **clarifier les rôles et responsabilités liés à la mise en œuvre du gouvernement en ligne, afin, entre autres, de permettre à la Commission de disposer des moyens nécessaires pour tenir, le cas échéant, les intervenants responsables de la réalisation de leurs activités ;**
  - **prendre des mesures pour assurer une orientation et un encadrement adéquats au développement de la prestation de services en ligne ;**
  - **demander au Conseil du trésor de mettre à jour le Cadre de gestion des ressources informationnelles, pour refléter les modifications de responsabilités survenues depuis son adoption, en janvier 2002 ;**
  - **demander, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor, aux ministères et aux organismes de traiter des sujets suivants dans leur rapport annuel de gestion en regard du développement de la prestation des services en ligne :**
    - **la production de l'information sur la réalisation des projets : avancement des travaux, explication des écarts entre ce qui était prévu et ce qui a été accompli, aperçu des phases à réaliser dans les années qui suivront ;**
    - **la production de données sur les ressources humaines et financières affectées à la réalisation de ces projets : présentation comparative qui permet de situer le ministère ou l'organisme par rapport aux ressources prévues et aux ressources utilisées au cours de l'exercice précédent, présentation de résultats réels effectuée par comparaison avec le budget et ceux de l'exercice précédent ; présentation de commentaires sur les principaux écarts ;**
    - **produire et publier un bilan gouvernemental qui fasse état du développement de la prestation de services du gouvernement en ligne. Ce document devrait montrer les progrès réalisés, expliquer, le cas échéant, les écarts entre ce qui était prévu et ce qui a été accompli, fournir un aperçu des étapes à réaliser dans les années qui suivront.**

Le Vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC
750, boulevard Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

INTERNET
Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 4e trimestre 2006

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN-13 : 978-2-550-48506-3
ISBN-10 : 2-550-48506-8

Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.